

## **Privatización de la Educación Pública en América Latina y el Perú** (Lima - 4 de febrero 2016)

### **Introducción**

La Campaña Peruana por el Derecho a la Educación (CPDE), en alianza con Foro Educativo y con el apoyo institucional de la Oficina de la UNESCO en Lima, organizó el panel “Privatización de la Educación en América Latina y el Perú”, un tema sobre el cual hay investigaciones que nos ayudan a entender qué está pasando con la privatización en Latinoamérica y, específicamente, en el Perú.

La iniciativa de realizar este panel nace luego de tres eventos organizados por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) a fines de noviembre y principios de diciembre del 2015. Estos fueron: el II Encuentro de la Red Mixta de Parlamentarios/as y Sociedad Civil por el Derecho a la Educación en América Latina y el Caribe; un Taller sobre el Sistema de Monitoreo del Presupuesto del Derecho Humano a la Educación y un Seminario sobre Privatización de la Educación. Jorge Oroza, economista que investiga temas educativos, aceptó la invitación para asistir a los tres eventos en representación de la CPDE.

En el evento sobre privatización de la CLADE, se presentaron los resultados de cuatro investigaciones auspiciadas por la Open Society Foundations en América Latina y el Caribe, así como un estudio que desarrolla la CLADE sobre redes de empresarios por la educación en la región. El Perú es uno de los países en los que se realizó esa investigación.

Dado el interés suscitado por los temas tratados en el panel celebrado en Lima, la CPDE decidió difundir el contenido de las presentaciones en diapositivas, así como la transcripción y edición de las presentaciones orales de los dos expositores invitados – Jorge Oroza y María Balarín– y los dos comentaristas, Manuel Bello y Ricardo Cuenca, exposiciones que se han reunido en este único documento.

Reiteramos nuestro agradecimiento a los cuatro investigadores que conformaron el panel, quienes compartieron sus hallazgos y reflexiones sobre cómo y desde cuándo se presenta la privatización de la educación en el país, así como la complejidad de este proceso que va ganando terreno en los diferentes estratos socioeconómicos que conforman la sociedad peruana. Temas que deben ser aún más explorados son la regulación existente y los vacíos de la misma en relación a las escuelas privadas, así como los efectos que la creciente privatización tiene en el ejercicio del derecho humano universal a la educación, la equidad e inclusión en el sistema educativo peruano.

Recordemos que el Estado peruano, miembro de las Naciones Unidas, es uno de los firmantes comprometidos con la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos, el de Educación al 2030, “*Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*”.

**Madeleine Zúñiga**  
Coordinadora Nacional  
Campaña Peruana por el Derecho a la Educación

## **Nuevo escenario para la Privatización de la Educación en América Latina y el Perú Bases objetivas**

**Jorge Aroza**

La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) organizó tres seminarios a fines de noviembre del 2015 en Sao Paulo en los que se trató tanto la privatización como el financiamiento de la educación en América Latina. Centraré mi presentación en estos seminarios y en algunos avances de una investigación de largo aliento que estoy realizando sobre financiamiento de educación, salud y todo lo que tiene que ver con infancia. Les presentaré una hipótesis básica que se discutió en la reunión de Sao Paulo y que se está configurando en América Latina y en otras regiones, especialmente en África. Hay un nuevo escenario para la privatización de la educación básica; haré referencias a la situación en el Perú y plantearé algunas hipótesis al respecto.

Parto de una idea fuerza que se dio en el proceso de aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En él hubo un número muy importante de reuniones y, extrañamente, hubo un apoyo muy contundente de los grupos empresariales a las propuestas de lograr como mínimo el 6% del PBI para el financiamiento en educación. Sin embargo, debemos señalar que apoyaron destinar el 6% del PBI para la educación en general, no para la educación pública. Esto indica que hay un interés particular de los grupos empresariales en el tema educación.

Hay dos miradas o dos grandes vertientes a propósito del tema. La primera tiene que ver con la prioridad de la primera infancia como objetivo de las proyecciones que tienen las empresas. Los grandes grupos que trabajan responsabilidad social empresarial han acordado que una prioridad absoluta para todos sus programas a nivel internacional y nacional es apoyar programas de primera infancia. Son conscientes de que no se va a dar un cambio muy importante en los niveles de pobreza, de ingresos, de productividad, en la educación y en una serie de temas, si no hay una inversión muy grande en la primera infancia. Por esta razón, un grupo de empresarios plantea que se destinen importantes recursos para la primera infancia, especialmente para lograr la meta de universalizar la educación pre escolar como un derecho. En Estados Unidos hay un fuerte movimiento alrededor del tema y está ya aprobado este derecho.

Hay una segunda vertiente por parte de los empresarios y es que consideran que la educación es un campo en el cual se puede desarrollar la actividad empresarial claramente con el objetivo de generar ganancias. Para esta segunda vertiente, la propuesta es establecer un nuevo tipo de relación entre Estado y sector privado; ya no de conflicto, ya no de ignorancia, sino de relación, de cooperación de ida y vuelta. Hay un interés muy grande en entrar en el campo de la educación. No de la educación universitaria, superior, de la educación técnica, sino de la educación básica; están planteando un nuevo tipo de relación y una suerte de redefinición de esas relaciones. Estamos en un escenario más allá de la experiencia chilena en relación a los vouchers, en el que la educación básica fue objeto de la incorporación masiva de las empresas, entregando los vouchers y aceptando, reconociendo y promoviendo la ganancia, el lucro. La experiencia de Chile demuestra que hay un retroceso, un cuestionamiento de esa relación. Ahora estamos hablando de otro tipo de relación, más allá de los vouchers.

La pregunta que se hacía en la CLADE era: ¿Qué hay detrás de este proceso? ¿Qué está pasando para que ese nuevo escenario se configure? Y hay por lo menos cinco aspectos o cinco grandes procesos que están contribuyendo a generar este nuevo escenario y los describo en detalle para luego pasar a ver el conjunto.

El primero tiene que ver con una mejora de los ingresos de la población. Para el caso de América Latina es más o menos evidente; tenemos el boom, el súper ciclo de crecimiento de diez años, que está terminando. Este proceso ha llevado, sin excepciones, a un importante crecimiento de los ingresos de la población, no solo de los grandes sectores empresariales o grupos económicos A o B; ha llegado a todos los sectores. Tenemos la información para Perú de cómo el ingreso per cápita ha crecido de forma importante; el Perú ha tenido un crecimiento superior a Brasil, Colombia, Chile y México; es la nueva estrella de América Latina (ver diapositiva 7).

¿A qué ha llevado este proceso? Por un lado, a la reducción de la pobreza y pobreza extrema para el conjunto de América Latina. Las cifras son más o menos contundentes. (Diapositiva 8). Este incremento del ingreso ha producido una demanda creciente de servicios educativos. Hay un concepto económico que se llama *la propensión media al consumo*. Es decir, ¿cuánto gasto yo en educación en relación a mi ingreso? o ¿Cómo aumento mi gasto en educación ante el aumento de mi ingreso? Esa propensión media del gasto educativo, bajo un concepto estrictamente económico, es sumamente alta en los países de América Latina. Por cada cien soles o dólares de ingreso, una parte importante se destina a la educación y esto también es reconocido en un conjunto de encuestas. Apenas hay un incremento en los ingresos de las familias, invierten en educación.

La primera opción es la educación pública o mejorar las condiciones de la educación pública; sin embargo, está en la conciencia generalizada de la población, por parte de los padres, que invertir en la educación pública no es una alternativa importante porque las evaluaciones demuestran que esta no tiene calidad, no responde a sus necesidades o expectativas. Esta percepción se traduce en una demanda de servicios educativos privados, cualquiera de ellos; no importa que sea un colegio con terribles condiciones de infraestructura o con maestros que trabajan contra turno o que los niveles de calidad sean muy malos, pero si es privada se supone que es mejor. Hay indicadores más o menos precisos de que el incremento en los ingresos de la población está incrementando la demanda de los servicios educativos de la educación no pública. Podemos incluir entre ellos a Fe y Alegría, a la red de las escuelas de alternancia del Opus Dei, etc. Este es un primer proceso que está configurando el nuevo escenario de la educación privada.

Para el caso del Perú tenemos datos sumamente interesantes en el informe pre electoral del gobierno, que se difunde 90 días antes de las elecciones, en el que se presenta información detallada sobre todo lo que ha hecho en este periodo gubernamental. El informe contiene una tabla muy interesante sobre los sectores socioeconómicos, la composición de los diferentes sectores A, B y C y sus características: los sectores A, B, C, inclusive el D, han incrementado sus ingresos y su demanda de servicios educativos.

El segundo proceso tiene que ver con un incremento importante de los ingresos fiscales del Estado. El informe antes mencionado detalla cómo han crecido los montos, con tasas de crecimiento muy rápido. El presupuesto ha subido de ochenta y ocho mil millones a ciento treinta y ocho mil millones; un presupuesto público que –a pesar que la presión tributaria– se ha mantenido alrededor del 15 o 16%. En términos absolutos ha tenido un crecimiento muy grande, alrededor del 57% en los últimos 5 años. El Estado tiene mucho más recursos que se miden a través del presupuesto.

Esto se ha concretado en un incremento del presupuesto a educación, a la función educación, no sólo al Ministerio de Educación. Hace poco hacíamos estimados del presupuesto cuando este era de seis mil millones; luego, el Consejo Nacional de Educación calculaba sobre nueve mil millones. Hoy en día estamos por encima de los veinte mil millones. Ha habido un crecimiento importante, aunque no se ha cumplido con destinarle el 6% del PBI a educación, como plantea el Proyecto Educativo Nacional (PEN). Tampoco ha crecido en términos muy importantes en relación al total del gasto

público, pero hay un crecimiento considerable en términos absolutos y relativos. (Ver diapositivas 10 y 11).

Este crecimiento ha cambiado la composición del presupuesto de educación. Hace 5 o 7 años, el presupuesto de educación era un presupuesto de planilla; entre el 90% y el 96% lo llevaban las planillas, las pensiones y solo quedaba para inversión el 3, 4 o 5%. Hoy en día, al 2016, el peso de las planillas y de las pensiones es menor, está en 53% con tendencia a la baja. (Ver diapositiva N° 13).

Del presupuesto de educación, la mitad va a planillas, pensiones y el resto para otras actividades. ¿Cuánto es ese monto que no va para planilla? Un cálculo aproximado, eliminando los compromisos, es de alrededor de tres mil millones de dólares netos que quedan disponibles para otras actividades; eso plantea la posibilidad de hacer otras cosas: Colegios de Alto Rendimiento, ampliación de Beca Dieciocho, universalizar las laptops, infraestructura, formación docente para cuarenta o sesenta mil maestros. Hay posibilidad de hacer muchas cosas. ¿Cuál es el aporte de este escenario? Hay un monto del orden de los tres mil millones de dólares o de más de diez mil millones de soles, la mitad del presupuesto, que podría tener un fin diferente al de la planilla. En el escenario anterior, cuándo la planilla se llevaba todo el presupuesto, la forma de obtener recursos para el sector privado era reduciendo la planilla.

Sin embargo, este incremento del presupuesto para educación ha tenido un cuello de botella pues no ha habido capacidad de gasto. Yo he hecho el cálculo de cuánto se dejó de gastar desde el año 2011, 2012, 2013 y 2014 y suman seis mil doscientos noventa millones de dólares. (Ver la cifra con detalle en la diapositiva N° 15). El incremento del presupuesto ha estado acompañado de una incapacidad de gasto. La pregunta es: si el Estado no puede gastar, por determinadas razones, ¿adónde puede ir el monto no gastado?

En el año 2015, el Ministerio de Educación gastó 98.9%, según declaraciones del Viceministro de Gestión Institucional. Hay que ver cuánto han dejado de gastar los gobiernos regionales.

Hay diversas razones para este cambio en la educación, que configuran el nuevo escenario de la privatización: el crecimiento de los montos absolutos, la incapacidad del gasto, un crecimiento de los ingresos reales de la población, un deterioro de la educación pública básica. Podemos reconocer que ha habido un crecimiento y una mejora en los aprendizajes, pero en relación a determinados criterios hay deficiencia. Por ejemplo, hay un millón setecientos treinta mil jóvenes que no estudian y no trabajan, llamados “ninis”. Según fuente del Ministerio de Justicia, el 69% de los jóvenes que trabajan lo hacen en una actividad diferente a la que estudiaron, lo cual nos demuestra que hay una asincronía entre la educación o la formación que tienen y el trabajo que realizan.

Por otro lado, hay un proceso de acumulación de experiencias del sector privado en la educación básica en el Perú. Innova avanza hacia los cien mil alumnos en 25 escuelas, con apoyo del Banco Mundial o del BID. Hay experiencias como la red Trilce, las de universidades que están entrando en la lógica de tener sus propias escuelas, las organizaciones religiosas. En el sector no público hay una acumulación de experiencias importantes en la educación básica que les plantea condiciones como para poder asumir parte de la educación básica. (Ver diapositiva 17).

Hay otros problemas en las escuelas públicas que tienen que ver con demandas que se les hace y no son satisfechas, como el desfase que hay con las TIC, un menor número de alumnos por profesor, el de los “ninis”, la ausencia del inglés, entre otras. Esto contribuye

a acrecentar la visión negativa de la educación pública. Objetivamente, hay campañas mediáticas planificadas, sistemáticas para cuestionar la calidad y la viabilidad en sí misma de la educación pública. Se dice: “No hay nada que hacer, no hay ninguna posibilidad de mejorar la educación básica. Entonces, que pase al sector privado”. Eso ha configurado un proceso, un escenario, en el cual hay mayor demanda de educación privada y las posibilidades que el Estado traslade, transfiera la educación pública al sector privado. Este es el escenario actual. Por otro lado, está el interés por parte de grupos empresariales de entrar en la educación básica.

¿Qué está sucediendo? La hipótesis básica es que hay condiciones objetivas para que la privatización avance. No quiero decir que necesariamente avance, sino que hay un escenario que facilita ese proceso y que eso tiene que ver con dos aspectos importantes: con la viabilidad o inviabilidad de mejora de la educación pública y, por otro lado, con la correlación de fuerzas públicas. Finalmente, es un tema de decisión política: ¿Qué se hace con esa cantidad de recursos adicionales que se tiene? O se invierte en la educación básica, o se pueden destinar al sector privado.

Las necesidades de la educación básica son gigantes; sólo en infraestructura hay veinte mil millones de dólares de déficit; hay dieciocho mil voluntarios o promotores educativos comunitarios en los PRONEI; hay doscientos cincuenta mil alumnos en los PRONEI, hay un déficit de más de veinte y cuatro mil maestros en educación bilingüe intercultural, etc. Las necesidades de la educación básica son gigantes pero ese mayor presupuesto podría ir destinado hacia el sector privado.

En este escenario se está configurando o ya existen grupos empresariales interesados preparados para asumir la educación básica. Se han conformado al menos dos grandes redes internacionales, una que se llama REDUCO, en la que, sobre la base de empresarios por la educación, se ha promovido o se está promoviendo, consciente y deliberadamente, trasladar o transferir la educación básica al sector privado. Tienen planes de incidencia, planes de trabajo con los medios de comunicación, usan una serie de estrategias específicas para educar a los directores en Sistemas de Liderazgo Empresarial, etc.

En ese escenario se están desarrollando un conjunto de modalidades de privatización y hacia la privatización. En la reunión que tuvimos en Sao Paulo, presenté un listado de esas posibles modalidades (ver diapositivas 22 y 23). La primera es la del voucher, que está en retroceso, sugiere un costo por alumno, por ejemplo, que ya funciona en Brasil y en Colombia; el pago a docentes, como en Fe y Alegría; los colegios parroquiales u otras modalidades; el pago por cupos en privados; ya no Beca 18 sino Beca 12 para que los escolares vayan al sector privado, a escuela subsidiadas, no solo con docentes subsidiados sino a través de un conjunto de mecanismos. Hay la hipótesis que las Escuelas de Alto Rendimiento también son la antesala para la privatización. Sistema de becas, exoneración de impuestos, escuelas concesionadas, como la experiencia de Colombia. Estas se han evaluado con resultados más o menos positivos, desde el punto de vista empresarial. Hay también interés en los materiales, hacer negocio con la venta de materiales, los contratos de formación docente en las que están muchas universidades, las APPs (Asociaciones Públicas Privadas), obras por impuestos, iniciativas privadas cofinanciadas, red de escuelas privadas con subsidios, programas de asesorías subsidiados, financiamiento en infraestructura por el sector privado, fortalecer la gestión privada –tipo Fe y Alegría–, facilitar y promover el autofinanciamiento de escuelas públicas, lo que sucede masivamente con la venta de servicios o alquilando su infraestructura; su incorporación con software de gestión, la idea de medir los rendimientos. Está también el lucro de la educación superior y la articulación con la escuela básica, es decir, que las instituciones de educación superior tengan sus propias escuelas; el lucro de la educación técnica y de

la educación especial que es subsidiada por el Estado.

Se están desarrollando un conjunto de experiencias en la región de América Latina y yo creo que también el Perú va hacia la privatización de la educación básica. Hay condiciones objetivas para ello. Tenemos una lista de las empresas que están en este proceso (ver diapositiva N° 25); en el Perú está Integra, Sura tiene una gran presencia y está financiando esta red; tenemos a Discovery, HP, Nokia, Santillana tiene una política muy agresiva apoyando este proceso. Hay una gran cantidad de empresas: Google, Microsoft, etc. El grupo empresarial Pearson lidera este proceso.

Otro proceso que está facilitando la privatización es lo que llamo la asincronía de la oferta de la educación con los cambios en la población. Hay una reducción importante de la tasa de natalidad y mortalidad y un cambio en la estructura de la población, pasando de una pirámide a un rombo (ver diapositiva N°26). Por esta disminución de la población infantil, en la educación básica, una parte de la infraestructura que está subutilizada y otra parte sobre utilizada, porque la infraestructura educativa ha sido diseñada para una pirámide que se ha convertido en rombo. Eso genera condiciones para reestructurar o “racionalizar” el conjunto de la educación pública cerrando escuelas, abriendo escuelas, aumentando el número de alumnos por docente, etc. Esta medida se puso en marcha en Brasil, en Sao Paulo, y doscientas escuelas fueron tomadas por los alumnos en contra de ese proceso de racionalización. En el Perú esta estrategia está ya formulada. Una opción es transferir colegios al sector privado, pagando por alumno, o transfiriendo la gestión o infraestructura.

En síntesis, el mensaje es que se está configurando un escenario donde es posible avanzar hacia la privatización de la educación, desde formas muy sencillas hasta formas muy complejas, pero dejando atrás los viejos esquemas o los obsoletos y cuestionados como el voucher, el mecanismo más burdo. En el Perú, imaginémonos que mañana el ministro de Educación anuncia que se van a entregar cinco mil escuelas al sector privado con la condición de que no se cobre a los alumnos, pero que sean de gestión privada. Quien asume la gestión de la educación en estas escuelas designa a los profesores, al personal administrativo, personal de dirección, coordinador, etc. Los maestros se reclutan entre los que están aprobados por el ministerio. Esas escuelas pasarían de gestión pública a tener gestión privada. Si necesitan infraestructura, el nuevo organismo le da; si necesitan libros, les da; si necesitan formación docente, también, todo les da el sistema. La pregunta que yo me hacía es ¿cuántas escuelas serían solicitadas por ONG, organizaciones religiosas o empresas para operar bajo este esquema? En mi modesta opinión, un número muy grande. Educadores como Sigfredo Chiroque piensa que eso no sucedería porque el movimiento educativo pedagógico lo impediría. Sin embargo, hace algún tiempo le planteé el tema a Javier Sota Nadal, ex Ministro de Educación, y él estuvo de acuerdo en que eso era lo que se tenía que hacer. Yo creo que para el caso del Perú, y con eso termino, un posible escenario es este: la entrega de escuelas públicas concesionadas con gestión privada, gratuitas como primer paso de la privatización de la básica. Esa es la hipótesis.

**La privatización por defecto del sistema educativo peruano y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo**

**María Balarin**

El estudio que les presentaré se hizo con el auspicio de la Iniciativa de Investigación sobre los Efectos de la Privatización en la Educación (PERI, por su nombre en inglés) que busca mapear y entender las diversas formas de la privatización en la educación.

Para el estudio que realicé, me concentré en lo que finalmente denominé el proceso de privatización por defecto de la educación peruana y, dentro de ese contexto, el surgimiento del fenómeno de las escuelas privadas de bajo costo.

### **¿De qué hablamos cuando hablamos de educación privada?**

Quizá el primer punto –que se conecta bastante bien con la presentación de Jorge Oroza– es saber de qué hablamos cuando hablamos de privatización educativa. Creo que algo muy claro es que el panorama se ha complejizado enormemente. Cuando hablamos de la privatización educativa no hablamos de una sino de múltiples formas. Presentaré algunas distinciones que he encontrado útiles.

Por un lado, en distintos países encontramos lo que podemos describir como procesos de privatización por diseño. Son procesos que buscan introducir mecanismos de mercado en la educación pública, básicamente al modo del sistema chileno, introduciendo vouchers, mecanismos de rendición de cuentas, etc. Esto es lo que se describe en la literatura como la privatización endógena. Estos procesos están en retroceso, cada vez más son mal vistos. Estamos entrando a una era de predominio de la privatización exógena, que pasa justamente por no introducir, necesariamente, mecanismos de mercado en la educación, sino que se concesiona, mediante mecanismos de asociación público-privadas o diversos mecanismos, algunos o todos los aspectos de la provisión de servicios de educación pública.

Por otro lado, hay un tipo de privatización que quizá es la menos explorada –aunque está empezando a surgir literatura sobre el tema vinculada a países en desarrollo– que definimos como la privatización por defecto. Esta no surge como producto de políticas que buscan privatizar la educación pública –no obstante, por lo general tienen algún tipo de políticas o leyes que la favorecen– sino a partir de procesos más de abajo hacia arriba, por demanda popular, por emprendedurismo más individual y que suele responder a una crisis real o percibida de la calidad de la educación pública.

Estas nuevas formas de lo privado en la educación se dan en el contexto de un cambio global profundo en los modos de gobierno de la educación. Hemos pasado de un modelo de gobierno más Estado- céntrico y burocrático –en el que quizá podíamos diferenciar más en blanco y negro lo público y lo privado– a un modelo más complejo en términos de las escalas y funciones y actores vinculados con el gobierno de la educación. (Ver diapositiva 3). En este nuevo modelo se empiezan a difuminar un poco esas ideas de dónde exactamente está lo público y dónde lo privado.

En el Perú, concuerdo en que probablemente hay un escenario muy proclive a un movimiento más relacionado con formas de privatización exógena. No hemos tenido hasta el momento –a pesar de los dos intentos a comienzos de 1990– reformas o políticas endógenas o exógenas específicas. En los últimos años, sí empezamos a ver el surgimiento de mecanismos de asociación público-privadas para los temas de infraestructura, etc. pero en un contexto donde no encontramos ese tipo de políticas.

Lo que sí encontramos a partir de la segunda mitad de los noventa, desde la introducción del DL 882, es un proceso constante de crecimiento de la oferta y demanda de los servicios de educación privada, que se acentúa a partir del 2004 con el crecimiento económico y con el incremento de la capacidad adquisitiva de las familias. Lo que vemos

es que la educación privada que venía dándose predominantemente en los sectores medios altos y altos, empieza a expandirse en los sectores medios bajos y bajos.

Hemos analizado los datos sobre la matrícula en escuelas públicas y privadas de 1997 al 2012 y la tendencia es clara en cuanto al decrecimiento en la matrícula de educación pública y el marcado crecimiento de la matrícula en educación privada a nivel nacional. (Ver diapositiva 5). Hemos pasado de una educación privada que alcanzaba más o menos el 14% de la matrícula en 1997, a una educación privada que da cuenta del 25% de la matrícula en el 2012 (Diapositiva 6) y la evidencia muestra que esta tendencia continúa.

En Lima, actualmente la educación privada concentra alrededor del 50% de la matrícula total y la evidencia es que en las principales ciudades del país la tendencia quizá es un poco más lenta, pero es similar. En Arequipa, La Libertad, Lambayeque, Piura y Cusco también encontramos esta tendencia al crecimiento de la educación privada. (Ver diapositiva 8).

Crece la matrícula y crece también el número de escuelas privadas en las regiones mencionadas: Arequipa, La Libertad, Lambayeque, Piura y Cusco. (Ver diapositiva 9). Ya antes de 1980 había un crecimiento paulatino de la oferta de servicios privados de educación que se dispara a partir del DL 882. Crece la oferta pero la demanda solamente lo hace a partir del 2004 más o menos. Hay primero un crecimiento mucho más grande de la oferta y luego la demanda comienza a crecer de manera equivalente.

### **¿Qué sabemos sobre la educación privada en el Perú?**

En años recientes sabemos un poco más; tenemos los estudios que ha hecho Ricardo Cuenca sobre la educación privada en el caso de Lima; hay un estudio de Pilar Sanz sobre las decisiones de las familias de clase media emergente que optan por mandar a sus hijos a la educación privada y el estudio que les presento acá. Todos comparten una serie de ideas comunes, más allá de las diferencias entre uno y otro trabajo.

Por un lado está la enorme heterogeneidad de la oferta privada. Hablamos de lo privado como si fuera un bloque más o menos monolítico y lo que vemos de manera muy clara es que es extremadamente diverso en términos de precios, de infraestructura, de calidad; es un sector extremadamente estratificado donde el poder adquisitivo marca el acceso a mejor calidad, infraestructura, etc.

También sabemos que hay un proceso de migración bastante masivo hacia la educación privada. Eso está muy claro en el estudio de Ricardo, que muestra cómo las familias, sobre todo de clase media emergente, migran hacia el sector privado de la educación. Paralelamente, vemos que hay el surgimiento de un subsector de la oferta orientada a las familias con menos recursos, una oferta privada de bajo costo.

Un tema sumamente complicado cuando miramos la educación privada es la falta de datos disponibles; tenemos muy pocos elementos fuertes para caracterizar la oferta privada. En el caso chileno, por ejemplo, a partir de la investigación sobre la privatización del sistema, se están tomando ciertas medidas para revertir el proceso y eso ha alimentado mucho el debate actual sobre la privatización. En el caso chileno, de manera sistemática se recogen datos sobre los estatus de las escuelas y se hacen diferencias importantes entre las que son con o sin fines de lucro. Ellos encuentran diferencias importantes entre los subsectores de la oferta privada. Las escuelas de Fe y Alegría son una cosa y las de Innova son otra. Esa fuerte diferencia se puede hacer porque existen los datos.

También en Chile se recoge información sobre el nivel socioeconómico individual de los



alumnos y esa información permite establecer de manera más clara las relaciones de causalidad entre gestión y rendimiento. Pero, además, permite entender cómo están conformadas las escuelas privadas. En el Perú no tenemos información equivalente, por lo que no podemos hacer ese tipo de estudio. Podemos tener supuestos que están basados en los argumentos que encontramos, en los argumentos que están basados en la literatura, pero necesitamos esa información para poder generar mejor investigación al respecto. Aún más, sobre lo que ocurre al interior de las escuelas privadas, como los currículos, prácticas docentes, etc., no sabemos absolutamente nada.

### **¿Qué sabemos sobre la educación privada de bajo costo?**

En un par de distritos de clase media emergente como son los distritos de Los Olivos y San Martín de Porres, la matrícula privada es más del 50% de la matrícula total. En distritos como San Juan de Lurigancho, Ventanilla y Villa María del Triunfo, que son distritos con una concentración de pobreza mucho mayor, también tenemos 39%, 29% y 41% de la matrícula en el sector privado, respectivamente. (Ver diapositiva 11).

Comparando los mapas de la distribución de la matrícula en escuelas privadas en Lima Metropolitana en el 2004 y el 2012, encontramos que en el 2004 esta se concentra en las zonas más céntricas de la ciudad y para el 2012, el crecimiento de escuelas privadas es muy marcada en las zonas periféricas, en los conos, etc. Eso nos permite, en algo, dar cuenta de cómo se está dando la expansión de la educación privada en las zonas más marginales de la ciudad. (Ver diapositiva 12).

La educación privada de bajo costo es uno de los subsectores menos explorados de la educación privada, no solamente en el Perú, porque es mucho menos visible. Tiene la característica de ser más informal; no son las escuelas corporativas sobre las que sabemos un poco más; estas escuelas son bastante menos visibles.

Este subsector de la oferta privada de bajo costo es promovido por organizaciones internacionales y por algunos “gurús” de la educación que la presentan como una solución para cubrir la creciente demanda de educación en países en desarrollo. James Tooley es uno de estos gurús que plantea que la educación privada es buena para los pobres, que mejora la cobertura, que obtiene mejores resultados, etc.

Hay una serie de autores que empiezan a cuestionar esta posición. Me inclino a pensar que quizá la demanda por los servicios de educación privada de bajo costos es una demanda reacia, que no es una demanda que apuesta por la educación privada *per se*. A partir de los estudios que surgen en el país, se encuentran diferencias importantes en la lógica de decisión de las familias de diferentes contextos socioeconómicos por la educación privada. En el estudio de Pilar Sanz, por ejemplo, que trabaja con familias de clase media emergente, la lógica es mucho más por el status, a lo que se suma una serie de elementos. En esas familias hay una lógica un poco más posicional: compro mis servicios de educación privada para diferenciarme de otros; ese es el camino hacia la construcción y consolidación de mi posición de clase media.

Entre las familias de más bajos recursos, la lógica posicional y el argumento sobre el estatus está mucho menos presente. En el estudio que yo hice, realicé una serie de entrevistas a familias de las zonas de Pachacútec, de San Juan de Lurigancho, de Villa María del Triunfo: ellas habían optado por mandar a sus hijos a esas escuelitas muy pequeñas que cobran pensiones por debajo de los S/.130 como máximo y alrededor de los S/. 80 en muchos casos. El argumento que justifica su opción por la educación privada es un argumento muy entendible, que pasa por consideraciones acerca de la falta de una oferta pública en su zona. Quieren que sus hijos vayan a una escuela que esté cerca de su casa, porque mandar a un niño –sobre todo en los primeros años– a una escuela pública

más lejana presenta una serie de riesgos. En las escuelas chiquititas, más cercanas, los padres los pueden mirar, pueden cuidarlos.

Hay otro argumento también centrado en los niños: quieren una educación con aulas más pequeñas, que los docentes estén más preocupados por el bienestar de sus hijos. Sienten que las escuelas públicas son muy grandes, hay más problemas de bullying, etc. Tienen argumentos sobre la calidad pero que son más etéreos, menos precisos. Quizás son más concretos cuando tocan temas como infraestructura, donde hay una cuestión material y visible, pero luego las familias argumentan que en un colegio privado su hijo aprende más. Cuando se les pregunta cómo lo sabe, responden que es porque tienen un niño de primero de primaria que lleva 14 cuadernos y cada cuaderno es una materia. O que a su hija de primer grado le están enseñando a hacer operaciones matemáticas complejas y en el colegio público no lo hacen.

Se tiene esa valoración de la educación privada, pero hay otro lado por considerar y es qué pasa cuando las familias empiezan a encontrarse con problemas en la escuela privada, porque no pudieron pagar la pensión, o porque lo que les ofrecen no es lo que les prometieron. Allí se encuentran en extremo desprotegidas; no saben a quién acudir; sienten que ir a la UGEL no tiene ningún sentido. A veces los mandan a INDECOPI. Encontramos casos que si bien son anecdóticos y no tenemos la data dura como para seguirlos, coinciden con lo que en la literatura se describe como turbulencia: niños que entran y salen del sistema de manera regular, que pasan periodos extendidos fuera del sistema porque no pudieron pagar la pensión, no pudieron ir a clases y tienen que esperarse al año siguiente para matricularse en una escuela pública. Hay toda una serie de temas por explorar en las escuelas privadas de bajo costo.

### **¿Cómo analizar los efectos del crecimiento la educación privada?**

Creo que lo más importante y que resalto siempre es evitar miradas simplistas. Tendemos a esgrimir el argumento de la eficiencia, si la gestión pública o la gestión privada es más eficiente. Pero hay una serie de argumentos que sugieren que tenemos que sopesar la mirada sobre la eficiencia en la generación de mejores aprendizajes, de mejores rendimientos educativos, con una mirada sobre la equidad, sobre la cohesión social.

Al considerar los impactos de los mercados educativos, hay que tener en cuenta algunos puntos que emergen de manera muy contundente en la literatura sobre este tema. Por un lado, la relación entre mercados educativos y segregación educativa, donde la literatura muestra que en contextos en los que se han implementado cuasi mercados, es decir, sistemas de vouchers, etc., hay una relación muy clara. En el caso chileno se ha mostrado de manera sumamente contundente la relación entre los mercados educativos y la segregación.

Hace unos meses, en una presentación sobre ese tema, alguien me preguntó cuál era el problema de la segregación si todos somos diferentes. Esto es, tú no quieres lo mismo que yo; tú anda a una escuela, yo voy a otra. Era una equiparación entre segregación y diversidad que me pareció curiosa, pero más allá de las sonrisas que puede producir esa afirmación, hay que considerar que esas miradas están allí, esas posiciones existen y hay que empujar hacia adelante los argumentos sobre las consecuencias de la segregación educativa. No solamente para la formación de ciudadanía, por ejemplo, sino también, para el aprendizaje y el rendimiento, para la eficiencia o para la eficacia de diferentes tipos de gestión.

Hay mucha literatura que sugiere que en contextos altamente segregados, los niños de familias más pobres, que se concentran en escuelas con pares iguales a ellos, tienden a ver sus posibilidades y oportunidades de aprendizaje muy limitadas. Hay, también, una

sería de consideraciones metodológicas sobre cómo evaluamos eso, que no desarrollaré en esta presentación.

### **¿Cómo se regula la educación privada en el Perú?**

El último punto por considerar es el de la regulación, un tema importantísimo y algunos autores dicen que quizá es el tema más importante cuando se considera el tema de la privatización de los servicios sociales básicos.

En el Perú tenemos un marco regulador sumamente desordenado y confuso (ver diapositiva 17). Básicamente tenemos la introducción del DL 822 hacia el año 1996 y luego una serie de normas que tratan de resolver los problemas surgidos a propósito de esa ley. Hay discrepancias con respecto a quién es el ente regulador del sector privado, si es el ministerio o es INDECOPI. Hay una serie de contradicciones fuertes allí. La confusión se profundiza en el contexto de descentralización donde no queda claro en el Reglamento de Organización y Funciones el ejercicio adecuado de la supervisión de las escuelas privadas.

Los problemas son análogos a los que hemos visto para la educación superior y llama la atención cómo ese debate no se ha dado sobre lo que viene pasando en la educación básica. Es claro que está pasando algo muy parecido con el surgimiento de una oferta subestándar, de bajísima calidad, completamente desregulada. El ministerio no recoge la información; no sabemos cuántas escuelas privadas hay en el país y no sabemos qué está pasando con ellas. Es una oferta que ha crecido de espaldas al Estado.

### **¿Es la educación privada mejor que la pública?**

Por los resultados de las últimas evaluaciones censales, sabemos que los resultados de escuelas de gestión pública y de gestión privada son muy heterogéneos. Para el caso de Lima, en los distritos con mayor nivel socioeconómico, la distancia de los resultados en Comprensión Lectora entre escuelas públicas y privadas crece a favor de las privadas; en los distritos más pobres de la ciudad, la distancia se reduce (ver diapositivas 20). Los resultados para Lógico-Matemática son diferentes, la distancia se revierte: en los distritos pobres los resultados en las escuelas públicas son mejores (ver diapositiva 21).

### **¿Qué sabemos sobre la cohesión y la equidad?**

Hay diversos estudios que sugieren que puede haber una relación fuerte entre privatización, cohesión y equidad en la educación peruana. La falta de información pura aún impide explorar a fondo el tema, pero podemos plantear una serie de hipótesis. Hay estudios que sugieren que las escuelas privadas son las más segregadas de América Latina; que los resultados de las evaluaciones nacionales están claramente relacionados con las características socio-económicas de las diferentes zonas o distritos y que en el tránsito del ciclo escolar parece operar un ciclo de selección que lleva a que la población estudiantil de las escuelas se vaya volviendo cada vez más homogéneas; es decir, escuelas para pobres, escuelas para ricos, etc. Esto se da en todo el sistema educativo, no solo en el sistema privado.

Con respecto a la segregación, lo que se observa es que la segregación se profundiza al mismo tiempo que se expande el proceso de privatización por defecto. Por lo tanto, hay una relación allí que es necesario explorar.

### **Y finalmente, ¿qué hacer?**

Algunas ideas con respecto a esto. Una que me parece que se deriva claramente de lo que he expuesto es conocer más sobre los efectos de la privatización; generar más información e investigación. Esto vale tanto para lo que viene ocurriendo con el sector privado, como para lo que podría ocurrir a partir de procesos de privatización como los

que ha descrito Jorge Oroza, es decir, si vamos por el camino de las concesiones. Tenemos que empujar la agenda, recoger información básica que nos permita analizar a tiempo, de manera más compleja y más efectiva, qué ocurre en esas concesiones de escuelas. Mejorar los términos del debate es algo crucial; salirnos de los análisis simplistas y homogeneizantes de lo que es la educación privada.

En una entrevista que di a la CLADE (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación), me preguntaron sobre los términos del debate. Respondí que en el Perú, el sector pro privatización que vemos en el CADE por la Educación, por ejemplo, es un sector mucho más organizado, fuertemente organizado y con argumentos más claros, mientras que los argumentos críticos suelen ser argumentos más moralistas. Creo que hay que sustentar esos argumentos que puedan, por un lado, mostrar la precariedad de los argumentos del lado más pro y mostrar los efectos más complejos de lo que pasa con los mercados educativos. Llamar la atención sobre las consecuencias de la segregación educativa para la calidad, para la dignidad y para el desarrollo de la ciudadanía me parece sumamente importante.

Otro tema que surge claramente de lo que he planteado es el tema de la necesidad de mejorar la regulación efectiva de los servicios de educación privada. Creo que cuando hablamos de privatización nos concentramos sobre lo que podría pasar con la educación pública y rara vez miramos lo que ya viene pasando con la educación privada.

Y por último, pensando en políticas educativas, debemos generar procesos de revaloración de la escuela pública. ¿Qué significa eso? Me ha llamado la atención que en algunos proyectos que tenemos en Grade con el Ministerio de Educación empiezan a surgir en el trabajo de campo y también en las narrativas que recogemos, de manera un poco anecdótica, testimonios o señales de que, a raíz de ciertos procesos como la introducción del plan nacional de inglés –que conlleva muchas preguntas y críticas– o programas como el de soporte pedagógico en primaria, se están incrementando las matrículas que habían perdido las escuelas públicas para emigrar a las escuelas privadas de la zona. Hay que mirar estas consecuencias no deseadas y no deseadas positivas de algunos de estos procesos. Es un tema que vale la pena conocer.

### **Comentarios de Manuel Bello**

Quiero agradecer la invitación a este foro educativo tan interesante, con ponencias con tanta riqueza de información y reflexión sobre este proceso de la privatización. Tuve la oportunidad de revisar el power point de Jorge y leí un trabajo de María sobre el tema. A partir de la lectura y revisión de estos dos documentos elaboré un comentario más o menos libre con el cual pretendo compartir algunas preocupaciones y algunas hipótesis, también, en torno al proceso de la privatización en el sistema escolar peruano.

Lo primero que quisiera plantear es que, a mi modo de ver –y no está presente en lo que hemos escuchado– la privatización masiva del sistema escolar en el Perú comienza en la escuela pública y voy a tratar de explicar esto.

En las últimas décadas del siglo XX, el Estado es muy débil y corrupto, desde la perspectiva de la población, de la gente común y corriente. A mi modo de ver, no cabe

hacerle demandas a este Estado porque no tiene capacidad ni voluntad para atenderlas. En esas condiciones, la exigencia de una educación de mejor calidad en las escuelas públicas revierte sobre las mismas familias que lo demanden. Son ellas mismas las que tienen que construir las escuelas, los pabellones, las canchas, los muros periféricos; de ellas depende que se pueda contar con instalaciones, con mobiliario decente, con computadoras, que se pueda contratar un profesor de inglés, un profesor de cómputo, que se pueda pagar un guardián. Las familias proveen las pinturas, los materiales, la mano de obra para el mantenimiento anual del local; las madres se organizan –cuando el tiempo se los permite– para preparar y ofrecer algún alimento a sus hijos durante la jornada escolar y otras ayudas.

Las familias más pobres, los padres que no tienen capacidad para contribuir a la escuela con dinero, con bienes o aún con mano de obra, evitan llevar a sus hijos a las escuelas públicas más organizadas porque ellos saben que les demandarán ese tipo de aportes. Por eso eligen, “las escuelas más precarias”, las más desorganizadas, las que no piden a las familias que contribuyan con recursos que ellos no tienen. Esos padres de familia saben que las escuelas a las que asisten sus hijos son de mala calidad; lo saben, y que hay otras escuelas mejores pero las eligen porque no les demandan aportes como lo hacen las otras. Evitan demandar un mejor servicio, no porque carezcan de información sobre lo que es una educación mejor, no es un problema de la educación de la demanda, como dicen algunos economistas, sino porque saben que la exigencia de mejoras en el servicio escolar les rebotará a ellos mismos. No hay un Estado que pueda y quiera responder a esa exigencia.

Durante muchos años y en sucesivos gobiernos, la cobertura escolar crece rápido en el Perú pero con inversión mínima del Estado y gracias al esfuerzo de las familias y las comunidades. Muchas veces el Estado responde a la presión de las poblaciones oficializando escuelas creadas por la comunidad y asignando un número, siempre insuficiente, de docentes contratados con atraso y mal pagados. En algunos casos, cuando las comunidades progresan, las escuelas también prosperan gracias a las contribuciones de las familias. Allí donde se instala y se mantiene la pobreza las escuelas vegetan en la precariedad.

En los años 90, el actual Ministro de Educación publicó un estudio sobre el financiamiento de la educación en las escuelas públicas en el que mostró que, en promedio, las familias proveen directamente de recursos que corresponden a un tercio del costo total de la educación de sus hijos en la educación pública. En el sistema escolar público definido como gratuito, ocurría esto. Los promedios, este promedio de la tercera parte, no reflejan las diversidades de las situaciones que se condensan en una cifra que en este caso podría variar entre un número cercano al 0% de aportes de las familias y otro cercano al 100% de aportes de las familias.

Todo esto indica que el proceso de privatización masiva de la educación escolar en el Perú, que hoy nos preocupa, se inició en el interior del sistema escolar público, en las escuelas del propio Estado que estaban llamadas a ser gratuitas y de buena calidad por igual para todos, pero fueron incorporando exigencias económicas diversas a las familias y se fueron diferenciando unas de otras dependiendo de la capacidad de organización y de contribución de las familias.

Estudios de Benavides, de Cueto y otros con datos de Pisa y del proyecto Niños del Milenio han comprobado que hasta hoy, aun a pesar del crecimiento del sector privado, se mantiene una marcada segregación por nivel socioeconómico en el sistema de las escuelas del Estado.

Todo esto indica que el proceso de privatización masiva de la educación escolar en el Perú, que hoy nos preocupa, se inició en el interior del sistema escolar público, en las escuelas del propio Estado que estaban llamadas a ser gratuitas y de buena calidad por igual para todos, pero fueron incorporando exigencias económicas diversas a las familias y se fueron diferenciando unas de otras dependiendo de la capacidad de organización y de contribución de las familias.

Estudios de Benavides, de Cueto y otros con datos de Pisa y del proyecto Niños del Milenio han comprobado que hasta hoy, aun a pesar del crecimiento del sector privado, se mantiene una marcada segregación por nivel socioeconómico en el sistema de las escuelas del Estado.

Desde la década de 1950 o antes, bajo el supuesto engañoso de la gratuidad, en el Perú se desarrolla un sistema escolar público con financiamiento comparativo en el que el Estado cubre una pequeña parte de los costos y las familias aportan lo que pueden, cuando pueden. Es un proceso muy diferente al del crecimiento de la escuela pública gratuita en otros países de América Latina.

Desde hace muchos años se instala en el Perú el concepto del pago o la contribución de otro tipo a cambio del servicio escolar; una lógica de mercado educativo que naturaliza la compra de la educación, la desigualdad en la calidad y la segregación escolar en función de la capacidad económica de las familias.

Respecto a la migración de la matrícula al sector privado, creo que es sobre esa base cultural previa que, en las últimas décadas, se produce la migración masiva de la matrícula escolar al sector privado, hecho que aumenta la segregación.

La desregulación de los años 90, que ya se ha mencionado, permite y propicia que se multiplique la oferta educativa privada de todo precio y valor, que invita a los padres a pagar por una mayor diferenciación social y por algo más de un poco de control del servicio, sumado a la promesa de modernidad y de disciplina que la escuela estatal no podía garantizar.

¿Para qué gastar en una escuela pública con gestión burocrática y anónima si se puede acceder a una privada en el marco de un contrato, con un dueño y de un gestor conocido y de trato personalizado? Un factor que aparece en algunos estudios es la preocupación de los padres por la seguridad, la vigilancia y la disciplina que muchos colegios del Estado no logran garantizar, por el contrario, abundan los casos de instituciones educativas públicas en las que reina la anomia y que los padres perciben como tierra de nadie.

Una variable por estudiar en la proliferación de la oferta privada en escuelas de bajo costo es el papel jugado en este proceso por los propios docentes nombrados en el sistema escolar público. Varias investigaciones han mostrado que, como reacción a la pérdida de poder adquisitivo de sus remuneraciones, gran parte del magisterio del sector estatal buscó fuentes complementarias de ingresos para mantener a sus familias. Entre las actividades que emprendieron los maestros a lo largo de los años se incluyeron distintos tipos de servicios educativos privados, como clases de recuperación o grupos de preparación para postular a la universidad para sus propios estudiantes de los colegios públicos. El paso siguiente fue la creación de pequeñas escuelas y colegios en locales precarios cercanos a su centro de trabajo como docentes del Estado.

A lo anterior se suma el efecto, ya mencionado, del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los últimos 15 años, hecho que multiplica el número de padres de familia que pueden optar por pagar escuelas privadas de bajo precio. Crece la economía

del país y la de las familias pero no crece la inversión del Estado en sus escuelas, por lo menos en los primeros años de este crecimiento. Se gasta muchos millones de soles en construir unos cuantos colegios emblemáticos beneficiando a pocos estudiantes y a muy pocas empresas constructoras, pero no se invierte lo necesario para garantizar la gratuidad y la calidad en el conjunto del sistema escolar a cargo del Estado. Se permite el negocio fácil y hasta la estafa en escuelas privadas desreguladas y se impide la promoción de la matrícula en la escuela pública. Peor aun, cuando algún funcionario se manifiesta en los medios a favor de la escuela pública, recibe una amonestación.

¿Es posible revertir la privatización? A diferencia de Jorge, pienso que hay algunas condiciones objetivas para revertir la privatización. Lo que no hay es voluntad política. Recién a partir del 2011 se inician cambios orientados a fortalecer la escuela pública, a recuperar la gratuidad y la confianza en las escuelas del Estado. El aumento del presupuesto del sector en los últimos años es significativo y algunas políticas se orientan en esa dirección, como la implementación de la reforma magisterial, la inversión en desarrollo profesional de los docentes y directores, el acompañamiento pedagógico, el programa de alimentación escolar, la enseñanza de inglés, ya mencionados.

Aunque algunas políticas deberían profundizarse o asegurarse, como el incremento del sueldo base de los maestros en la primera escala magisterial, y dejarse de lado otras que distraen recursos y distorsionan la calidad y equidad del sistema, como el llamado bono escuela, los Colegios de Alto Rendimiento, la vigencia del decreto ley 882 y la desregulación de la educación privada.

Es posible revertir la privatización de la educación escolar si se cierran escuelas negocio y de baja calidad que no cumplen los requisitos mínimos para ofrecer una educación de calidad y el Estado invierte en calidad y garantiza la gratuidad de sus instituciones escolares, que hasta hoy no está garantizada.

En una reunión de hace pocos días, la Directora Regional de Educación de Lima Metropolitana nos decía que si se exigieran los requisitos existentes para el funcionamiento de escuelas privadas, en Lima, tendrían que cerrar el 80% de las escuelas.

El esfuerzo de inversión tiene que ir acompañado, en mi opinión, de un trabajo de cambio subjetivo, porque tenemos una cultura que tiene que ser cambiada mediante campañas intensas y acciones eficaces que demuestren que la escuela pública se renueva y que el Estado asume con eficacia su rol de garante de la gratuidad y de la calidad para todos.

Los resultados de evaluaciones recientes, y esto también ha sido mencionado por María, incluyendo las de la UMC, los LLECE de UNESCO, han mostrado que las escuelas de gestión privada no son mejores que las de gestión pública cuando se considera el nivel socioeconómico de las familias.

El dato demuestra que en Matemáticas los estudiantes de escuelas públicas superan a los de privadas en Lima Metropolitana, en particular en los distritos populares. Esto puede servir como poderoso argumento para revertir la imagen de la escuela pública y volver a atraer a familias de las llamadas clases populares emergentes. En esta dirección se hace necesario definir y difundir lo que significa la garantía de una educación gratuita y de buena calidad por el Estado. No basta elevar ligeramente la remuneración de los docentes, invertir un poco en el mantenimiento de los locales escolares, distribuir textos y materiales educativos a los estudiantes y dar apoyo a los maestros. Todo eso está muy bien pero no es suficiente, eso no garantiza la gratuidad. ¿Qué más supone la calidad y la gratuidad? El Estado tiene que proveer a sus escuelas todos sus recursos y las condiciones que se necesitan para que la institución pueda hacerse cargo de sus estudiantes y alcanzar

los objetivos y metas del sistema escolar.

Una manera de definir esas condiciones de gratuidad y de calidad educativa es tomar como modelo una institución educativa privada de reconocida calidad y prestigio y analizar todas las características que deben existir para garantizar que el servicio educativo sea de alta calidad, considerando personal docente y no docente, profesionales no educadores, personal administrativo en cantidad suficiente; organización, infraestructura y equipamiento, recursos educativos de diversa naturaleza, tecnología de las comunicaciones y para el aprendizaje, facilidades para el estudio y para el desarrollo integral, etc.

Muchas de estas condiciones están presentes hoy en el Colegio Mayor, en los Colegios de Alto Rendimiento, pero se tienen que universalizar para que la escuela pública avance hacia la calidad prometida y efectivamente garanticen gratuidad.

### **Comentarios de Ricardo Cuenca**

Voy a ser un poco aguafiestas para poder generar una discusión y darle un poco de distancia crítica a este problema que he dejado de estudiar, pero que estoy retomando a partir de julio como un proyecto inspirado en uno de los resultados de la investigación de María Balarín.

Coincido con Manuel Bello en que el problema de la educación privada –como lo ha mencionado María– es un problema del Estado y no un problema de los empresarios. Pero tampoco es un problema reciente del Estado y este es el estudio que voy a empezar en julio, cuyas primeras ideas fui esbozando en un trabajo anterior sobre Lima Metropolitana.

El problema de la oferta privada de la educación es un problema de largo plazo en el Perú. Parecería que todo empezó en los 90, explotó en el 96 con el Decreto N° 882 probablemente, pero no empezó entonces, es de muy largo plazo y por varias razones. Algunas hipótesis que nos sirvieron en su momento y que empezaremos a desarrollar más, tienen que ver con algunas características del Estado peruano desde principios del siglo XX. Voy a mencionar solo tres porque tienen mucha relación con los resultados del trabajo de María y con la preocupación de Jorge Oroza respecto a cómo se está moviendo el panorama ahora.

La primera es que, cuando uno mira la distribución del presupuesto desde el año 1908 hasta ahora, se advierte que ha habido una enorme vocación rural en el Estado peruano. A diferencia de lo que uno cree, alrededor del 70% del dinero que se destinaba a la educación en el año 1936 iba a educación rural. Ha habido una vocación muy fuerte en inversión rural de parte del Estado. No digo que haya sido ni la mejor ni la más eficiente, solo que en volumen estaba yendo allí. La oferta, no la atención a las personas, fue más o menos olvidada por el Estado en las zonas urbanas. Tanto es así, que hemos encontrado unos documentos que muestran cómo, hasta el año 1923-1924, el Estado le encarga a la iglesia católica trabajar en las escuelas en zonas urbanas para no trabajar directamente en eso. Estamos terminando de revisar los datos pero ha habido unos años –alrededor del año 1918 y 1922– en los que había más matrícula privada que pública en Lima porque estaba casi toda en los colegios católicos a los que asistía la clase urbana.

Otra característica del Estado peruano es el uso fiscal de los recursos. En general, desde el principio, a diferencia de Argentina, de Uruguay o de Brasil, el Perú destinó muy poco de los recursos fiscales y de los impuestos a temas educativos. Probablemente porque la



preocupación era otra. Cuando uno lee el trabajo de Sokolov, de la universidad de Harvard, se observa cómo durante tres años consecutivos, el mayor porcentaje del presupuesto iba a autopistas y carreteras, en lugar de invertirlo, como lo hizo Argentina, en educación y en salud. Sin embargo, mirando la distribución de los porcentajes gruesos, y aún con la poca información que se tiene, nuevamente aparece la vocación rural en el Estado peruano.

Una tercera característica, también presente a lo largo del tiempo, es que la oferta privada ha sido un problema definitivamente urbano, que es lo que sucede hasta ahora. Cuando uno mira los agregados en las principales ciudades o en Lima, el susto empieza aparecer un poco más, porque resulta que el volumen privado parece un tsunami, como dijeron en CADE. (Yo no entendía por qué se hablaba del tsunami de la educación privada; el tsunami no es bueno es malo). Cuando uno mira los agregados, hay tres veces más matrícula pública que privada en el país, con lo cual probablemente no estamos en una situación tan compleja, como nos dice Jorge. Pero yo, menos optimista que Manuel, creo que hay menos equilibrio.

Los pocos recursos que se destinaban a educación tenían una vocación rural en el primer proyecto civilista, porque se trataba de incorporar a los indios a la vida moderna. En el proyecto indigenista era para fortalecer a los indios en su zona, y así pasan cosas que probablemente son contra fácticas pero que vale la pena investigar. En el año 1965 se llegó al pico más alto de inversión en educación pues alcanzó el 30% del presupuesto. Velasco lo bajó al 18%. Hay temas que hay que mirar para poder entender más la larga duración de la educación privada.

En esta larga duración, hay un hallazgo muy claro en los estudios, en el trabajo de María, en el trabajo de presentación de Jorge, en el trabajo de investigación de Pilar Sanz y he intentado mostrarlo en los míos: la oferta privada es absolutamente heterogénea y ha constituido desde el principio, por lo menos desde el principio del siglo XX en el Perú, un imaginario social de mejora. Ese imaginario está totalmente construido sobre la base de cuestiones aspiracionales, como decía María, y que yo llamo calidad per se, es decir, voy a lo privado por el solo hecho de ser privado.

La primera gran migración al interior de la escuela privada se da en la década del veinte, cuando empieza a llegar a Lima y al Norte, toda la red de escuelas lancasterianas, protestantes. Los padres empiezan a sacar a sus hijos de la escuela privada católica para pasarlos, así no sean protestantes, a la escuela protestante como el Lima High School y todos los colegios protestantes de hombres y mujeres. Estos estaban asociados a la modernidad; tenían tecnología y enseñaban inglés, cosa que no se ofrecía en las escuelas católicas privadas tradicionales. La hipótesis del trabajo es que ha habido siempre una migración aspiracional, que tiene que ver con una lógica muy atendible y es pensar “Me voy allí donde supuestamente es mejor”. Por eso, insisto, creo que se trata de un problema del Estado. Aunque no había evaluaciones estandarizadas en los años veinte y no sabemos si a la escuela lancasteriana le iba mejor que a la escuela católica o que a la pública, lo que sí había era una movilidad de la oferta privada.

Hay un tema que tiene que ver con los cambios en la oferta privada. No toda la oferta privada es empresarial; no toda es con fines de lucro y no toda es para la élite, aunque en el imaginario se sigue pensando que la elite es la que se educa en las escuelas privadas. Probablemente, va a llegar un momento en el que tampoco van a ser peores que las públicas, o, como dice Manuel, cuando se considera el nivel socio económico, que se hace en las pruebas PISA, en las ECE y en todas las mediciones: lo público aparece mejor que lo privado. Probablemente van a crecer escuelas privadas de costo medio para atender a poblaciones más bien homogéneas, en las que va a estudiar la gente del barrio

porque se localizan según el mapeo que realizan. Ese el trabajo de la red Innova, que ponen una escuela que pueda atender a todo un grupo de personas; han recogido la vieja idea de la escuela pública de barrio. Esto pasa en el cono sur, donde las personas van a la escuela que tienen más cerca y no a alguna que esté más lejos. Algo de la localización de la oferta privada fue mencionado por María.

Esta masificación de la escuela privada no puede atacarse, por decirlo de alguna manera, porque lucra o porque segrega, porque empieza a transformarse, a segregar un poco menos dentro de la escuela. Por eso hay que mirar con más atención qué características está empezando a tener y cómo se viene transformando esta oferta privada.

Los dos últimos puntos que solamente voy a esbozar tienen que ver con cambios culturales que se instalaron desde hace mucho, según mi parecer, pero que se van incrementando cada vez más. Son dos: la migración, que es explicada por la ineficiencia del Estado, por la pérdida de control que se tiene sobre los niños y sobre quién es el dueño y a quién le reclamo si algo pasa mal; los estudios sobre rentabilidad y tasas de retorno de lo privado frente a lo público, pues se dice que la tasa de retorno de lo privado va a ser mejor, tu inversión va a ser mejor.

Además, tienen que ver con estos cambios culturales asociados con estas formas de entender la calidad, a esta forma de entender que la meritocracia es un mecanismo que permite un ordenamiento social y ya no solo un trabajo individual, que ha sido otro gran cambio. Una cosa es tener un concurso meritocrático para otro que soy mejor que él, pero otra cosa es decir que todo el país se puede ordenar de forma meritocrática. Allí está el rollo de la igualdad de oportunidades, pues se cree que la igualdad de oportunidades termina siendo la salida al problema cuando es el inicio del problema, desde mi punto de vista. Porque se cree que con poner a todos en el mismo partidor, ya no tengo que preocuparme, así hallan venido de atrás de diferentes momentos.

Se está configurando una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía que ha cambiado profundamente los programas sociales, los programas de transferencia condicionada. Se ha generado un nuevo mecanismo de relación con el Estado. Según el dato más reciente, en Estados Unidos ha habido un incremento de casi 14% de familias que optan por el “homeschooling”, estudiar dentro de la casa, no en lo público ni en lo privado. Es decir, no me interesa la institución porque no me está generando nada, porque probablemente los aditivos que supone estudiar junto con otro no están devolviéndome con tanta fuerza lo que tengo que hacer, que finalmente se tiene que aprender cinco competencias, incluida las del señor Delors. Hay allí un conjunto de configuraciones muy culturales que tienen que ver con cambios en las percepciones y en los imaginarios, que son mucho más complicados. Pilar Sanz tiene algunas cosas creo interesantísimas para ver.

Termino con las preguntas. Si es un problema del Estado, si es la hipótesis y si nuestra idea es correcta, la pregunta es de quién es la defensa de la educación pública. El problema es de quién más es este discurso. Cuánto estamos elaborando un discurso que permita competir, en el sentido más estricto de la palabra, con esta oferta privada que parece que es mejor porque parece que es más moderna porque enseña inglés, etc.

Segundo. Como provocación, yo dije alguna vez que tenía que haber una Sunedu para la educación básica. La reacción fue en contra. En verdad, pienso que no tiene que haber acreditación de la educación básica porque estas medidas generan competencia y para qué quiero que se compita. Hay trabajos interesantes sobre esto; hay que mirar qué pasa con estas medidas que parecen tener efectos que uno quiere, pero terminan teniendo efecto sobre lo que está pasando en esta construcción del imaginario social del éxito individual.

Tenía más datos pero termino diciendo que felizmente se están empezando a hacer trabajos que están mostrando, con evidencia fuerte como la que está encontrando Hugo Ñopo, que la escuela pública tiene mejores resultados que la privada desde hace mucho. Quienes trabajamos en investigación siempre decimos que falta investigar un poco más. Todo el mundo cree que está diagnosticado por demás el asunto; yo creo que el tema de la educación privada no tiene ni un uno por ciento de información como para tomar las mejores decisiones. Insisto y termino que se trata de un problema del Estado y que se trata de un problema de larga duración. No es un problema causado únicamente por el señor Fujimori que en 1996 emitió el decreto 882. Ya había algo en la relación de lo público y lo privado que viene de muchísimo más atrás. Por lo tanto, si se quiere revertir el tema –hay gente que quiere revertirlo– el trabajo tiene que ser mucho más intenso y mucho más complejo que pensar solamente en derogar el 882. Yo creo que se debería derogar, pero también creo que derogándolo no se soluciona este asunto.