

La escuela pública en Lima Metropolitana.  
¿Una institución en extinción?

Public School in Metropolitan Lima.  
An institution in extinction?

***Ricardo Cuenca***

---

Instituto de Estudios Peruanos (IEP)  
rcuenca@iep.org.pe

Recibido: 23.10.2013  
Revisado: 2.11.2013  
Aprobado: 16.11.2013

## Resumen

Este artículo presenta los principales hallazgos de una investigación que buscó analizar la situación futura de la escuela pública en Lima Metropolitana, a la luz de los cambios económicos y socio-demográficos del país y, particularmente, del proceso de migración de estudiantes hacia la escuela privada. El creciente traslado de la matrícula de estudiantes de la educación básica pública a la privada es el resultado de un conjunto de decisiones que las familias toman sobre la base de un ideal alrededor de la buena calidad de la oferta privada. En el artículo, se reconstruye este ideal, desde una perspectiva histórica, una aproximación conceptual y desde la participación del Estado; y, junto con ello, se muestra la heterogeneidad de la oferta privada de educación, tomando como caso de estudio Lima Metropolitana. Los resultados indican que, en el año 2021, la matrícula privada representará el 75% de la matrícula total de Lima. Con ello, la oferta estatal atendería a los grupos más pobres de la ciudad.

**Palabras clave:** Educación privada, Lima Metropolitana, rendimiento estudiantil

## Abstract

This article presents the main findings of a study that sought to analyze the future status of public schools in Lima Metropolitana, in light of the country's economic and socio-demographics changes, and particularly as seen from the process of migration of students towards the private school. The growing transfer of student enrollment from basic public education to a private one is the result of a series of decisions that families make on the basis of an ideal about the better quality of the private offer. The article reconstructs this ideal, from a historical perspective, a conceptual approach and from the State's intervention and, along with this, it shows the heterogeneity of the private offer of education, taking as a case study the city of Lima. The results indicate that in the future private tuition will represent 75% of the total enrollment of Lima, leaving the public offer targeted at the poorest groups in the city.

**Keywords:** Private Education, Metropolitan Lima, student achievement

## La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción?

### Introducción

Este artículo presenta los principales hallazgos de una investigación que buscó analizar la situación futura de la escuela pública en Lima Metropolitana, a la luz de los cambios económicos y socio-demográficos del país y, particularmente, del proceso de migración de estudiantes hacia la escuela privada.

El creciente traslado de la matrícula de estudiantes de la educación básica pública a la privada es el resultado de un conjunto de decisiones que las familias toman sobre la base de varios factores. Destacan aquellos relacionados con la imagen de ineficiencia del Estado, que se traduce en los bajos resultados académicos de los estudiantes, la precarización del colectivo de docentes –politizados y enfrentados a una crisis de identidad profesional que no logran vencer– y la poca inversión gubernamental para la puesta en marcha de reformas estructurales en educación. No obstante, existe un factor fundamental en la decisión de las familias para educar a sus hijos en una escuela privada. Se trata de la idea de que la calidad de la educación ofrecida por las iniciativas privadas es mejor sí o sí. Este imaginario social, al que llamamos *calidad per se*, ha venido construyéndose en el Perú en un largo tiempo y responde a asuntos aspiracionales de las familias, así como a un conjunto de certezas que se construyen alrededor del «**poder**» de la educación para moverse de manera ascendente en los estratos sociales. Una de los más potentes supuestos de este imaginario social de la calidad *per se* de la educación privada es la homogeneidad de la oferta.

Particularmente, es durante la década de los noventa en donde el boom de la privatización de la escuela comienza su despegue, cuando estas fueron deliberadamente apoyadas por el gobierno «**como una respuesta a la percepción** de que las escuelas públicas habían sido penetradas por movimientos extremistas que amenazaban la estabilidad política del país» (Navarro, 2002, p. 314). Se buscaba que el Estado ocupara un rol menos protagónico en la administración del sistema educativo, a fin de asegurar la calidad de la enseñanza, pues había demostrado no ser capaz de cubrir satisfactoriamente esta demanda.

La investigación fue descriptiva y se enmarcó en un enfoque cuantitativo. Las principales preguntas que guiaron el estudio fueron: ¿Cuál es el futuro de la escuela pública en Lima Metropolitana?, ¿Quiénes son aquellos que

demandan educación básica privada en Lima y por qué motivos?, ¿Cuáles son las características de esas escuelas privadas en Lima Metropolitana?, ¿Quiénes serían en el futuro los usuarios de la escuela pública en Lima?

Sobre esta base de interrogantes, se construyeron las siguientes hipótesis de trabajo. La demanda por servicios públicos de educación básica en Lima Metropolitana se vería reducida a las familias más excluidas, en un escenario en el que el crecimiento de la oferta privada aumenta a pesar de la calidad del servicio ofrecida, el crecimiento económico se sostiene y el tamaño de las familias se mantiene (o disminuye).

Metodológicamente, para la parte descriptiva, se utilizaron las bases de datos correspondientes al Censo Nacional de Población y Vivienda (CPV, 2007), elaborado por el Instituto Nacional de Informática y Estadística (INEI) y las bases de datos de la Unidad de Medición de la Calidad y de la Unidad de Estadística Educativa, ambas del Ministerio de Educación del Perú (Minedu). El ejercicio de probabilidades se trabajó utilizando el método de regresión *probit*.

Para desarrollar las hipótesis, se tomó como caso de estudio a Lima Metropolitana. Ello se debe a que la capital no solo tiene el 25% de la población total en edad escolar y representa el 28% de la matrícula nacional, sino que en Lima se encuentra el 53% de la matrícula privada en educación básica de todo el país y, en los distritos pertenecientes a los quintiles más pobres, 4 de cada 10 estudiantes asisten a una escuela privada.

El artículo está organizado en tres secciones. En la primera, se presentan las principales características de la oferta privada de educación básica en Lima Metropolitana, organizada en la evolución de la matrícula, la ubicación de la oferta según niveles de pobreza de los distritos de Lima<sup>1</sup> y el rendimiento estudiantil de la educación privada. En la segunda sección, se proyecta la situación de la educación pública, a partir de la evolución futura de la matrícula privada y la probabilidad de que las familias opten por dicha oferta. La última sección consigna las principales conclusiones del estudio.

## **El imaginario social sobre la escuela privada**

En el Perú, el imaginario social sobre la calidad de la escuela privada ha sido construido a lo largo de los años y sobre la base de múltiple factores. El énfasis actual responde a coyunturas específicas; sin embargo, la consolidación de este imaginario corresponde a una estructura de más largo tiempo. Este

---

1 Los grados de pobreza corresponden a niveles de ingresos familiares clasificados en quintiles.

imaginario se manifiesta, principalmente, en la idea de que «lo privado» es *per se* de mejor calidad.

Este imaginario se refleja en la opinión pública. Las Encuestas Nacionales de Educación (Enaed 2005 y 2007) realizadas por Foro Educativo reportan que el 76% y el 79% de la población, respectivamente, consideran que la educación privada es mejor que la educación pública. Entre las razones más importantes que sustentan el mayor valor que la población le da a la educación privada, están la calidad de los docentes (debido a los mejores sueldos que perciben), la posibilidad de exigibilidad de parte de los padres (debido al pago del servicio), la mejor infraestructura, equipamiento y tecnología con las que cuentan las escuelas privadas, el control y vigilancia de los padres, la ineficacia del Estado en relación a la institución privada y los altos niveles de corrupción en la administración estatal (Montero y Cuenca, 2008; Cuenca y Montero, 2006).

La instalación de los discursos liberales sobre el tamaño del Estado y su nivel de intervención en los asuntos sociales contribuyeron también en el debilitamiento de la imagen de la escuela pública (Díaz, Huayte, Farro y Távara, 1995; Iguñiz y del Castillo, 1995). Junto con esto, se percibe el deterioro de las instituciones del Estado, debido a su naturaleza burocrática (asociada a la ineficiencia) y a los altos niveles de corrupción en su interior (Huber, 2008; Defensoría del Pueblo, 2009).

Para comprender más específicamente la construcción de este imaginario, se presenta de forma resumida un conjunto de razones asociadas a la calidad de la educación privada, organizadas en cuatro ejes de análisis: la perspectiva histórica sobre la calidad de la educación privada, el contexto reciente de impulso del Estado a la oferta privada, los discursos globales en torno al capital humano y la calidad educativa, y las evidencias sobre algunas ventajas económicas de «lo privado» sobre «lo público».

## La perspectiva histórica

En el largo plazo, tres fueron los principales elementos que contribuyeron en la construcción del imaginario social de la buena calidad educativa de la oferta privada. En los inicios del siglo XX, la oferta privada de educación creció y suplió el vacío dejado por el Estado, preocupado por la educación del campesinado rural. En este contexto, la aparición de la escuela protestante en Lima se constituyó en una novedosa alternativa privada y no-católica, que tuvo la población para acceder a la educación. En 1927, las escuelas protestantes privadas en el Perú alcanzaban el 8%, que superaba al 0,2% calculado de población protestante (Fonseca, 2003). En este caso, el atractivo era doble,

porque aquellos ofrecían una enseñanza «moderna», que estaba en sintonía con las tendencias estatales de seguir los modelos educacionales norteamericanos concentrados en una formación pragmática, ética y modernizante, que incluyó la fundación de las primeras escuelas mixtas del país (Fonseca, 2006). Las **«ventajas» de la escuela protestante –sobre la opción privada católica–** eran la intensiva enseñanza del inglés, la incorporación de contenidos tecnológicos y de oficios, pero, sobre todo, el uso de métodos pedagógicos extranjeros (Fonseca, 2003).

El segundo factor fue la vocación rural del Estado peruano para atender la educación. En efecto, durante la primera mitad del siglo XX, el proyecto civilista y el proyecto indigenista coincidieron –aunque con fines distintos– en la necesidad de incorporar a la población rural mayoritariamente indígena y quechuahablante a la vida nacional. La educación fue el gran instrumento de búsqueda de inserción del indio y esto se tradujo no solo en la creación de un ministerio específico para tales fines en 1936, sino que se destinó una importante cantidad de recursos del Estado a la instalación de un sistema educativo para el campo.

El pliego del ministerio de Justicia, Culto, Instrucción y Beneficencia, convertido en el principal protagonista del mismo, vio crecer su partida en el presupuesto nacional: de 1.2 millones de soles en 1900, a 8.6 millones en 1919; para 1929 alcanzó los 19.9 millones de soles (Contreras, 1996, p. 5).

Durante este período, la oferta privada estuvo concentrada desde siempre en la costa y, particularmente, en Lima (Fonseca, 2006; Contreras, 1996).

Finalmente, el sistema fiscal y la estructura tributaria del Perú de la primera mitad del siglo XX se orientó hacia modestas inversiones públicas –como la educación– con la finalidad de mantener bajos impuestos. Para esa época, el Perú **heredaba los problemas de la Colonia, en el que el alto número de población indígena, abundante trabajo de campo y una vocación extractiva de recursos minerales** orientaron las inversiones hacia actividades distintas de la educación en las zonas urbanas, forzando a las familias de clases medias a matricular a sus hijos en privadas. La política y la sociedad peruana comenzaron a impulsar la inversión en escuelas públicas al mismo tiempo que intensificaron sus esfuerzos para atraer migrantes europeos (Sokoloff y Zolt, 2007).

## **El contexto reciente**

El Gobierno de Fujimori (1990–2001) supuso un giro importante en la concepción y el funcionamiento del Estado. Amparado en la necesidad de modernización del Estado para reinsertar al país en los mercados internacionales

les, el Gobierno fujimorista emprendió un conjunto de reformas —en las que se incluye la educativa—, que permitieron un acercamiento «desinstitucionalizado» del Estado a los grupos sociales interesados en los temas de reforma (Grompone, 2000) y se inscribieron en una política económica básicamente coherente con la priorización de la economía de libre mercado, propia del pensamiento neoliberal (Murakami, 2006). De esta manera, el Estado iniciaba un proceso de «terciarización» y «tecnocratización» de sus funciones.

En este contexto, el Gobierno de Fujimori impulsó un proceso indirecto de privatización de la educación, a través de la implementación de una estrategia de liberalización del servicio educativo, es decir, promoviendo la inversión privada en la oferta educativa. Estas decisiones de política experimentaron marchas y contramarchas. Desde 1991 y hasta 1996, hubo al menos 3 intentos por iniciar el proceso de privatización masiva de la educación básica.

Tabla I  
Cronología de normas legales asociadas a la privatización educativa

<b>1991</b>	:	D.L. 699 Transferencia de escuelas a promotoras: «cesión de uso»: <u>Derogado</u>
<b>1994</b>	:	Decreto Ley 26011: Transferencia de escuelas a Comuned: (municipalidades y padres de familia) <u>Derogado</u> Decreto Ley 26012 (financiamiento educativo) <u>Derogado</u> Decreto Ley 26013 (aplicación de cobertura) <u>Derogado</u>
<b>1996</b>	:	D.L. 882: Libre iniciativa privada para realizar actividades educativas: <u>Vigente</u>

McLauchlan (1993) realiza un estudio sobre la dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú durante los inicios de los años noventa y explica cómo el Estado peruano, con el fin de asegurar la calidad de la enseñanza y ante la incapacidad de la oferta pública de satisfacer la demanda, decide implementar una estrategia de transferencia de la administración y conducción de los centros educativos a entidades promotoras privadas. Esta transferencia opera bajo la modalidad de convenios temporales, que estaban sujetos a supervisión y evaluación por parte del Ministerio. El rol del Estado se limitaría, entonces, a la supervisión de los centros y a la consolidación de la participación de las familias y las empresas en la promoción de servicios educativos. La escuelas seguirían recibiendo recursos cedidos por el Estado, así como generando recursos adicionales para actividades específicas. Del mismo modo, las escuelas asumirían el financiamiento de la expansión de las plazas docentes, seleccionarían a sus trabajadores, racionalizarían las plazas y coordinarían con las asociaciones de padres de familia.

Sin embargo, esta iniciativa causó mucha polémica y originó su pronta derogación. Desde el punto de vista económico, el tono privatizador generó temor sobre el impacto que tendría en la exigua canasta familiar. Tampoco, generó confianza que el Estado se reservara para sí aquellas funciones de supervisión que nunca había desempeñado adecuadamente. Por último, se generó resistencia de librar la educación completamente a la competencia, pues esta no aseguraría necesariamente mayor calidad (McLauchlan, 1993; Iguíñiz, 1995).

Durante la creación de la Constitución de 1993, el debate sobre el rol del Estado en la educación estaba dividido. Para la mayoría oficialista, la presencia estatal debía ser mínima y solo se justificaba en circunstancias en las que la iniciativa privada fuera insuficiente o requiriera ser estimulada (McLauchlan, 1993). En consonancia con ello, se propuso la reducción de la asignación del 20% del Presupuesto General que tenía el sector, pues se consideraba que la iniciativa privada iba a hacerse responsable del sector educativo. De tal forma, el decrecimiento del gasto público en educación iniciado en la década anterior se agudizó, así como el ideal democratizador de la escuela pública (Iguíñiz, 1995). Con estas decisiones, se puso fin al reclamo permanente de los representantes de las iniciativas privadas, quienes aludían que la inestabilidad de las normas y el afán «controlista» del Estado frenaba la participación privada en la educación (Palomino 1993; Díaz et ál., 1995).

No obstante, no fue sino hasta el segundo gobierno de Alberto Fujimori que se inició una fuerte campaña de promoción de la inversión privada en los asuntos públicos. A través de un conjunto de normas, las obras públicas, la infraestructura y algunos servicios sociales se concesionaron al sector privado. Uno de los servicios públicos que mereció una atención especial fue la educación. El 9 de noviembre de 1996 se promulgó el Decreto Legislativo N° 882, cuyo objetivo era promover la inversión privada en la educación. Esto fue atractivo para un gran grupo de inversionistas del más variado tipo. Participaron desde pequeños emprendedores hasta consorcios empresariales en la creación de instituciones educativas, lo cual generó el inicio de un explosivo crecimiento de la oferta privada, que en los últimos quince años se ha más que duplicado.

### **El discurso del capital humano y la calidad «utilitarista» educativa**

A partir de los años sesenta, la teoría del capital humano aparece en el contexto en el que las explicaciones sobre los factores que impulsaban el crecimiento económico—como el capital, el trabajo y los recursos naturales—resultaban insuficientes. En efecto, había un altísimo porcentaje del crecimiento que no se explicaba por estos factores y que, de acuerdo con la teoría del



capital humano, podía deberse a la cantidad de educación incorporada en el individuo y, en términos agregados, en la sociedad. En tal sentido, la inversión en sí misma es una estrategia para aumentar el campo de posibilidades de crecimiento económico (Schultz, 1960). Por su lado, Becker (1964) definió el capital humano como el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales y específicos.

En síntesis, la teoría del capital humano se entiende como aquellas capacidades que cada individuo aporta a una empresa, que son activos individuales e intransferibles, que agrega valor y que tiene fuertes incentivos internos, transformándose en la mejor inversión individual y familiar. La puesta en práctica del enfoque de formación de capital humano supuso «un perfil centrado en la primacía de criterios de eficacia, lo que contribuyó a la modificación de los patrones del gasto público y de las pautas de justicia redistributiva de la oferta y del financiamiento», además de la «crecientemente demanda de formación» (Perla, 2007, p. 10). Es decir, se exigió que el sistema educativo fuera eficaz en la asignación de recursos y en su redistribución, para que los que formen parte del sistema tengan la oportunidad de incrementar su capital educativo y, en consecuencia, experimentar procesos de movilidad social. Este último aspecto conllevó a que se viera como necesaria la ampliación de la oferta de servicios educativos.

Dentro de este marco, se entiende a la educación como «una inversión que se realiza para incrementar la capacidad productiva a futuro» (Quiroz, 2008, p. 65), puesto que permite a las personas acceder a puestos de trabajo mejor remunerados y constituir familias con mejores condiciones de vida. Al concebirse la educación como la posibilidad de acceder a estos conocimientos, pasa a convertirse en una alternativa de inversión «cuyo rendimiento está en función de las preferencias del mercado» (Puelles, 2001, p. 10) y que, en ese sentido, contribuye al desarrollo del capital humano.

De la mano del auge de la teoría del capital humano, irrumpió en el discurso educativo la noción de calidad. Este es un argumento que llegó a la educación y a los sistemas educativos con el enorme poder que da el ideal de «ser mejor». **Este argumento no solo se usa en los discursos sobre las decisiones de política, sino también en la forma como los docentes se relacionan con sus alumnos, los investigadores dialogan con la realidad que estudian y los políticos se vinculan con la sociedad.** Así, la calidad educativa se convirtió en una base normativa fundamental, pero sobre todo se hizo «sentido común» (Cuenca, 2012a). Se volvió uno de los temas que más interés suscita y existe un permanente afán por definirla y concretizarla, pues claramente estamos ante una noción que no es en lo absoluto unívoca (Dussel, 2007). De hecho, se trata un asunto impreciso y confuso (Edwards, 1991).

Lo cierto es que la noción más extendida de calidad educativa fue de orientación utilitarista. Así, los componentes básicos del utilitarismo –conmensurabilidad, adición, maximización y preferencias exógenas (Nussbaum, 1997)– adquieren rango normativo dentro de los sistemas educativos, a la vez que se promueve que los seres humanos actuemos racionalmente ante los desafíos y las decisiones de la vida (Cuenca, 2012b; Gautier, 2012). De este modo, calidad de educación se tradujo en calidad del producto final y en eficiencia en el logro de ese producto final (Gautier, 2007).

### **Evidencias sobre la no-gratuidad y la mejor inversión posible**

Aun cuando las investigaciones sobre la eficiencia de la educación privada en el Perú son escasas, existen dos líneas de análisis que abonan a la construcción de este imaginario social de buena calidad *per se* de la educación privada.

La primera de ellas se refiere a la gratuidad de la enseñanza. Estudios como los de Benavides (2008), Defensoría del Pueblo (2008) y Saavedra y Suárez (2002) han identificado que, en las escuelas públicas, las familias suelen financiar algunas actividades escolares, lo que cuestiona el carácter efectivamente gratuito de la educación estatal. Este financiamiento familiar de la educación gratuita se debe, según Saavedra y Suarez (2002), a la disminución del gasto público en educación. Según el informe defensorial N° 131 (Defensoría del Pueblo, 2008), el aporte de las familias está dirigido mayoritariamente hacia la compra de materiales y textos, diferentes tipos de uniformes y costos de alimentación y transporte. Esta distorsión en el financiamiento origina que familias que aportan más facilitan que sus hijos se encuentren en mejores condiciones para el aprendizaje (Benavides, 2008).

El reconocimiento de la educación como una inversión que se realiza para el futuro ha estimulado el desarrollado de estudios vinculados a la rentabilidad. Estos últimos coinciden en que el servicio educativo privado es mejor que el público, en tanto la rentabilidad es positiva (Yamada, 2007; Calónico y Ñopo, 2007; Wolf et ál., 2002; Saavedra y Maruyama, 1999). Particularmente, para el caso de la educación básica, el estudio de Calónico y Ñopo (2007) demuestra que existen mayores retornos a quienes asistieron a escuelas básicas privadas, siempre y cuando estas sean de calidad.

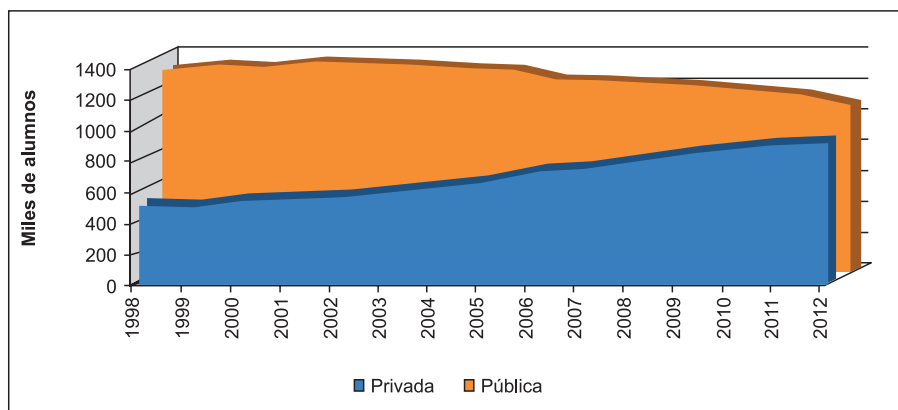
## Cartografía de la escuela privada en Lima Metropolitana

Uno de los supuestos más extendidos y validados entre la población es la homogeneidad de la oferta educativa privada. En la mayoría de los casos, estos supuestos consisten en reconocer que la educación privada es una educación de élites. Sin embargo, el crecimiento de la oferta privada presenta lo contrario, es decir, una gran heterogeneidad que se hace evidente tanto en la ubicación de las escuelas, como en la calidad del servicio que ofrecen.

### Evolución de la matrícula privada

La matrícula privada en Lima ha evolucionado de forma creciente en los últimos quince años. Tal como lo muestra el siguiente gráfico, en 1998, la matrícula privada era de 515.000 estudiantes y, para el año 2012, esta cifra se incrementó a 929.000, duplicando prácticamente su volumen. Este casi 1.000.000 de estudiantes matriculados en la escuela privada representan el 46% de la matrícula total de Lima.

Gráfico I  
Evolución de la matrícula de EBR según gestión.  
Lima Metropolitana: 1998 – 2012

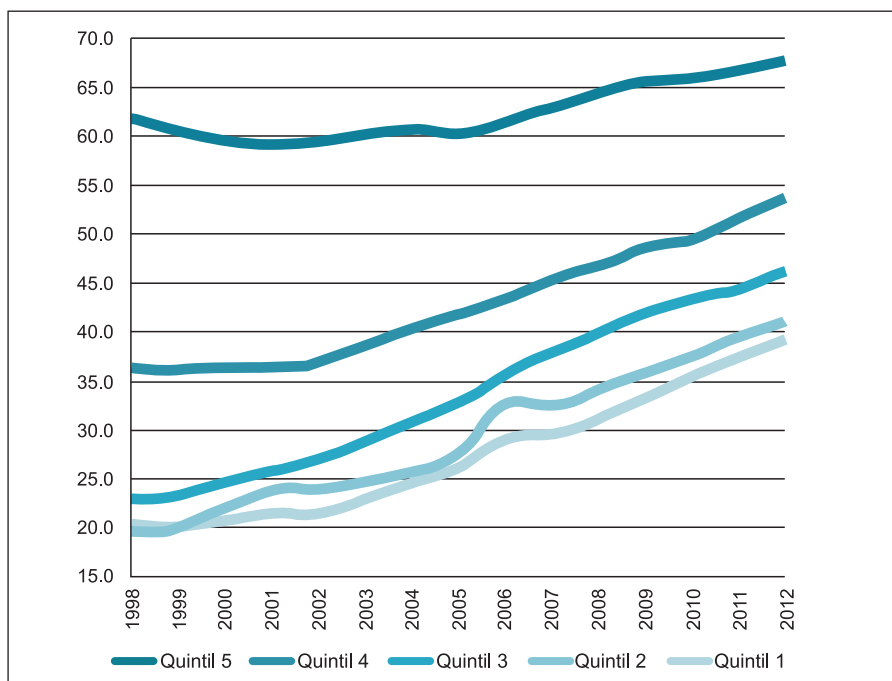


Fuente: Unidad de Estadística Educativa – Minedu. Elaboración propia.

Si se observa, para el mismo período, la evolución de la matrícula privada distribuida por quintiles de pobreza, es posible identificar que el crecimiento ha estado concentrado en los quintiles más pobres de Lima. Así, para el quintil 1, la matrícula se ha duplicado entre 1998 y 2012: pasó de 19,9% a

39,3%. Situaciones similares suceden con los otros quintiles, salvo el quintil más rico (Q5), en el que no ha existido una variación significativa.

Gráfico II  
Distribución de la matrícula de EBR según quintiles de pobreza. Lima Metropolitana: 1998 – 2012



Fuente: INEI-ENAH0. Elaboración propia.

Esta evolución supone que, en Lima Metropolitana, cinco de cada diez estudiantes están matriculados en una escuela privada, y que cuatro de cada diez alumnos que viven en los distritos más pobres asisten a una escuela de gestión no estatal.

### Ubicación de la oferta privada

La ubicación de matrícula privada en Lima Metropolitana escapa, de alguna manera, a lo que el sentido común reconoce. Tal como se observa en los siguientes mapas, la extendida idea de que las escuelas privadas se encuentran en las zonas menos pobres de la ciudad no tiene mayor sentido. Por el contrario, es posible observar que, en zonas pobres de Lima, existe un importante

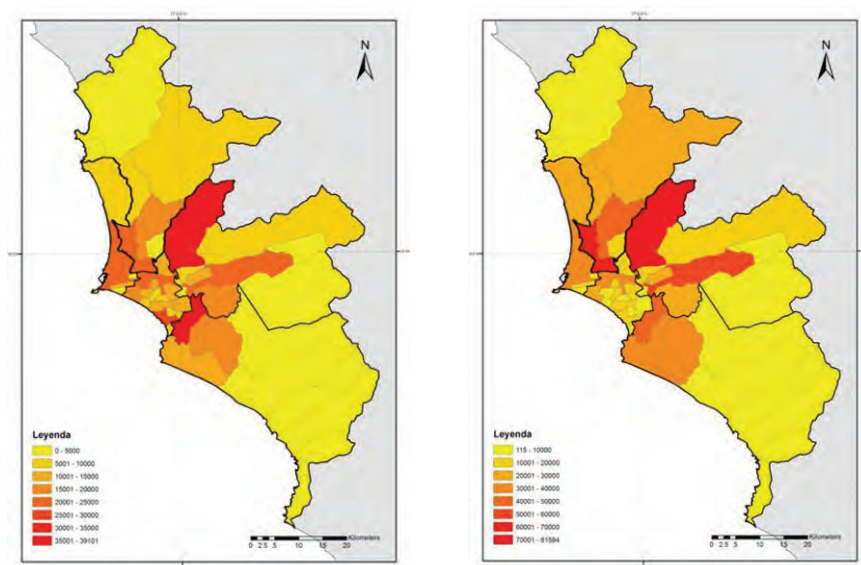
número de estudiantes matriculados en escuelas privadas y que este número ha crecido en los últimos años. Se observa, pues, una tendencia a la concentración de matrícula privada en los distritos periféricos; particularmente, en la zona norte de Lima, en donde se registra además el mayor crecimiento económico de la ciudad. Distritos como San Juan de Lurigancho, Ate y San Martín de Porres son zonas en las que existe mayor concentración de matrícula privada, a la vez que son los distritos que más crecieron en este tipo de matrícula desde 1998.

Gráfico III

Mapa - Distribución de la matrícula privada. Lima Metropolitana: 1998-2012

Año 1998

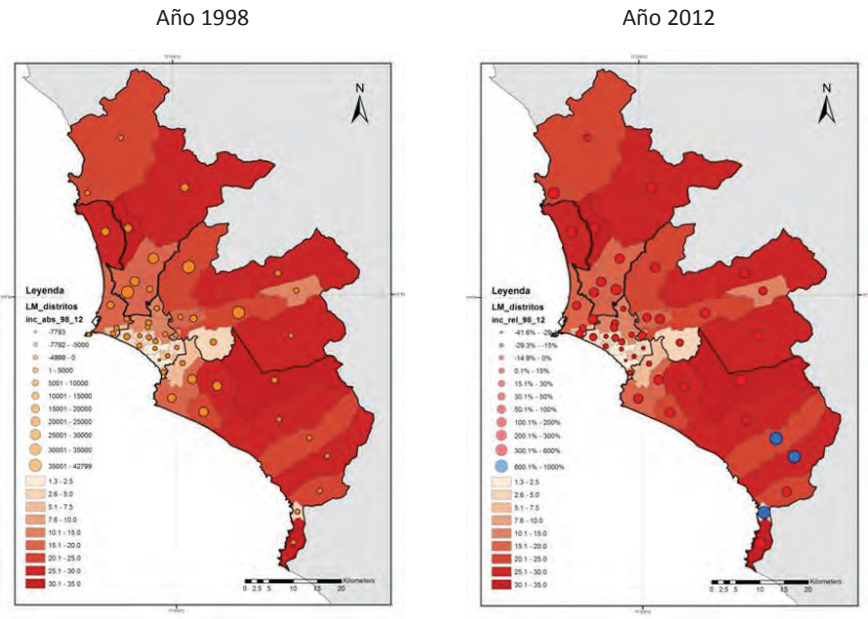
Año 2012



Fuente: CPV-INEI, 2007; Minedu, 2012. Elaboración propia

En la misma línea de descripción de la ubicación de la oferta, resulta interesante notar que –a nivel absoluto– los mapas siguientes muestran que, durante el periodo de análisis, el crecimiento ha sido significativo en algunos distritos (como Punta Hermosa, Punta Negra y Santa María del Mar). Ello se debe a que ha aparecido oferta privada allí donde solo existió oferta pública.

Gráfico IV  
 Mapa - Expansión de la matrícula privada. Lima Metropolitana: 1998– 2012



Fuente: CPV-INEI, 2007; Minedu, 2012. Elaboración propia.

### Rendimiento de la educación privada

Otro de los objetivos de la primera fase de esta investigación fue observar con más detenimiento qué sucede con la calidad educativa de las escuelas privadas de Lima. De manera general, es correcto afirmar que los resultados obtenidos en las escuelas privadas son consistentemente mejores que los alcanzados por las escuelas públicas. La tabla 2 muestra cómo en comprensión lectora los resultados de las escuelas privadas logran duplicar y hasta triplicar (como en el año 2007) los logros de los estudiantes de escuelas no estatales. Con menor diferencia, en el caso de las matemáticas, persiste la mejora de los resultados en el ámbito privado. En todo caso, tanto la velocidad como el incremento en la mejora de los estudiantes de las escuelas privadas son mayores.

Tabla II  
Porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel 2 (satisfactorio). Perú: 2007-2012

Año	Comprensión lectora		Matemáticas	
	Público	Privado	Público	Privado
2007	11,9	33,0	6,3	11,1
2008	11,9	37,7	8,0	15,3
2009	17,8	43,0	10,9	23,2
2010	22,8	48,6	11,7	20,9
2011	23,0	50,3	11,3	18,9
2012	24,0	51,4	11,5	16,5

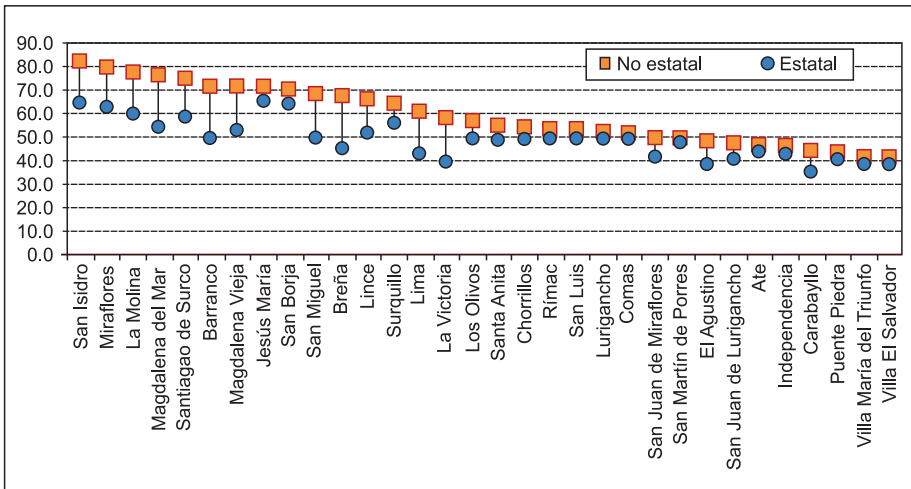
Fuente: Unidad de Medición de la Calidad - Minedu

No obstante, es preciso atender con mayor detenimiento los resultados obtenidos por las escuelas privadas. Si bien estos resultados son mejores que los puntajes que exhiben las escuelas públicas, tampoco logran alcanzar los niveles esperados. Por ejemplo, el promedio en comprensión lectora que alcanzan las escuelas privadas es de 44%; es decir, 40 de cada 100 estudiantes alcanzan el nivel satisfactorio. En la misma línea, si observamos los resultados en matemáticas, alrededor de 18 de cada 100 alumnos logran alcanzar un nivel satisfactorio (promedio 17,7%).

Esta situación se refleja, también, en las evaluaciones internacionales, tanto en las evaluaciones realizadas por la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (Llece, 1997; Serce, 2006) como en las pruebas PISA (2000 y 2009). Los resultados son pobres y, aun cuando existe una ventaja de los estudiantes de escuelas privadas sobre los de escuelas públicas, el rendimiento de los primeros es relativamente bajo en relación con los demás países. Después de todo, tanto los resultados nacionales como los internacionales confirman que «cuando un sistema público es de mala calidad (como el peruano), el privado no puede ser de excelencia» (Cueto, 2007, p. 423).

Al revisar solo lo que sucede con las escuelas en Lima (en donde existe la mayor cantidad de escuelas privadas del país), se observa que la calidad de la educación privada no es uniforme. El primer elemento a resaltar es que los resultados tanto de comprensión lectora como de matemáticas están claramente diferenciados en función del contexto socioeconómico de la escuela y de los estudiantes. Así, existe una educación privada de mejor calidad a medida que nos situamos en distritos con mayores ingresos y, por lo tanto, la variable económica resulta determinante en la calidad de las escuelas privadas.

Gráfico V  
Resultados ECE 2012 en comprensión lectora según gestión. Lima Metropolitana



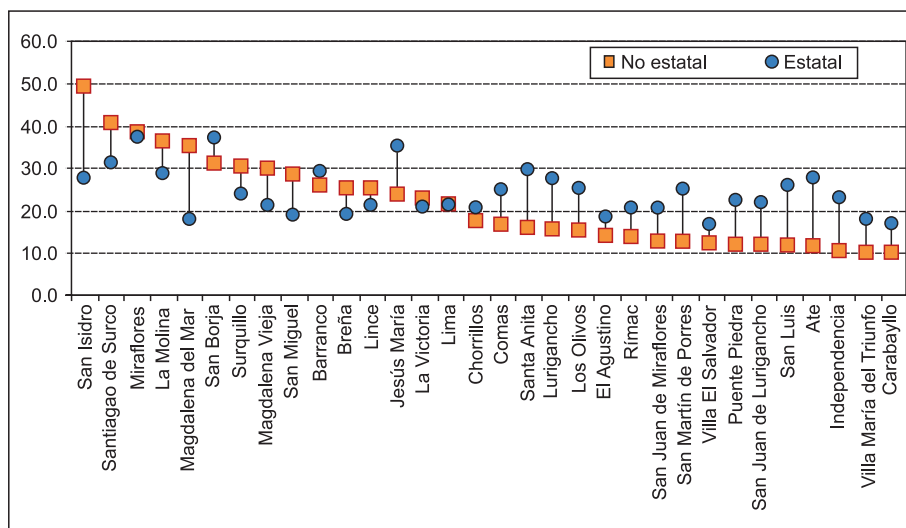
Fuente: Unidad de Medición de la Calidad - Minedu

Un segundo asunto se refiere a la comparación entre escuelas privadas y públicas. El gráfico anterior muestra que las diferencias en el rendimiento en comprensión lectora tienden a disminuir significativamente entre los distritos pertenecientes a los quintiles más pobres de Lima. Mientras, en distritos como San Isidro, la diferencia entre privado y público es de 17,6 puntos; en Villa el Salvador, esa diferencia es solo de 3,2 puntos.

En esta misma línea, el gráfico siguiente muestra los resultados de escuelas privadas y públicas por distritos. Además de repetirse el patrón anterior, se nota que, en los distritos pertenecientes a los quintiles más pobres de Lima, los resultados se invierten, a favor de las escuelas públicas. En distritos como Carabayllo, Villa María del Triunfo e Independencia, los resultados obtenidos por los estudiantes de las escuelas públicas superan a los de las escuelas privadas hasta en 12,8 puntos porcentuales.



Gráfico VI  
Resultados ECE 2012 en matemática según gestión. Lima Metropolitana



Fuente: Unidad de Medición de la Calidad - Minedu

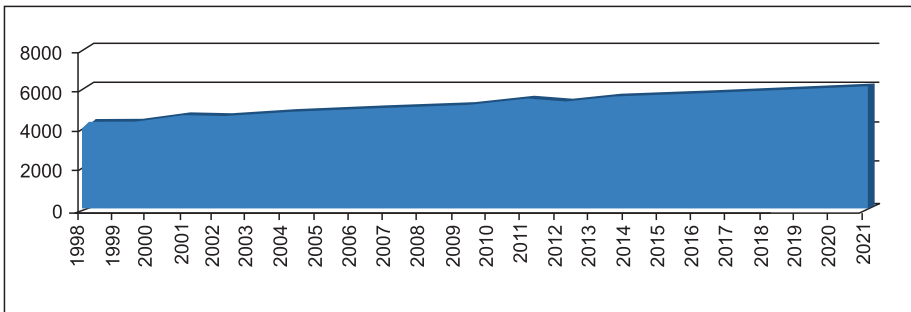
Estos resultados confirman que las características socioeconómicas del estudiante y sus familias son factores explicativos, de primer orden, del rendimiento educativo. Es decir, la calidad de la educación privada –al menos, en Lima Metropolitana–, está asociada más directamente con las condiciones económicas antes que a las variables propiamente educativas.

### Futuro de la escuela pública en Lima Metropolitana

El futuro de la educación en Lima Metropolitana pareciera estar ubicado en la oferta privada. Para realizar el ejercicio de proyección a partir de la tasa interanual de matrícula, se observará, en un contexto de proyección del crecimiento de la oferta, el crecimiento económico (medido en ingresos de las familias) y el tamaño de las familias. Posteriormente, se trabajó una regresión probit para determinar el total de miembros en el hogar, el ingreso familiar total anual y el sexo y el tipo de centro de estudio del jefe del hogar.

Tal como se ha revisado, a partir de la mitad de los años noventa, la liberalización del mercado educativo significó el incremento en la oferta educativa privada. Entre 1998 y el 2012, la oferta privada creció en un 25% y, según las proyecciones realizadas, se esperaría que en el 2021 alcance un 16% más que en la actualidad, a una tasa promedio de crecimiento de 9%.

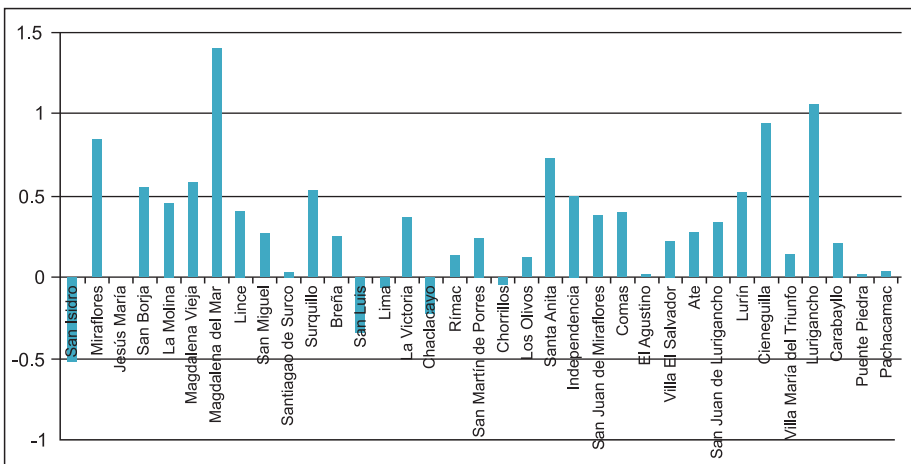
Gráfico VII. Proyección de locales escolares privados. Lima Metropolitana al 2021



Fuente: Unidad de Estadística Educativa – Minedu. Elaboración propia.

Por otro lado, el país exhibe un importante crecimiento económico, que alcanza un promedio anual de 6%. En Lima Metropolitana, este incremento resulta interesante, pues los distritos que más han crecido económicamente son los más pobres. Esta tendencia que parece mantenerse se traduce en que las familias pobres de Lima están teniendo más ingresos y –como además se sabe por los estudios realizados–, dentro de este marco, la educación es uno de los aspectos en los que las familias suelen invertir el dinero.

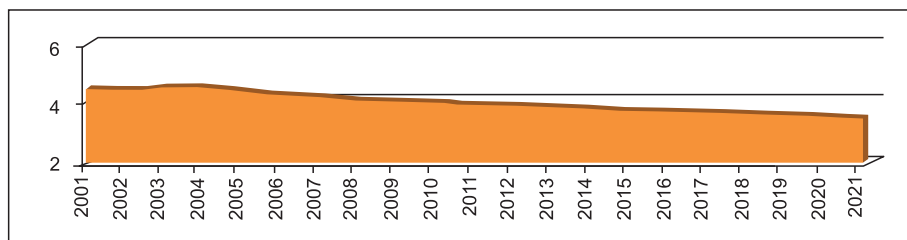
Gráfico VIII. Crecimiento económico por distritos. Lima Metropolitana - Proyección 2021



Fuente: CPV-INEI, 2007. Elaboración propia.

Finalmente, a la par de este factor económico, se encuentra un asunto demográfico. Desde hace algunos años, Lima –en particular– y el Perú –en general– han empezado a exhibir un ligero cambio en la pirámide poblacional. Esto supone que el tamaño de las familias empieza a reducirse, sobre todo, en las zonas urbanas y en aquellas con mayor crecimiento económico.

Gráfico IX. Proyección del tamaño de la familia. Lima Metropolitana

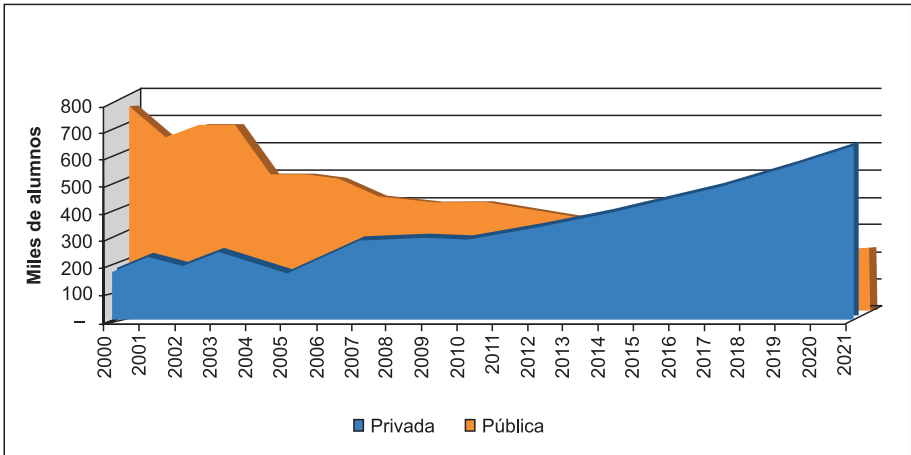


Fuente: INEI, 2012. Elaboración propia

Todo indicaría que uno de los principios demográficos que afirma que las familias pobres reconocen que, a mayor número de miembros de la familia, mayor probabilidad de ingresos económicos, empieza a desaparecer ante el crecimiento económico nacional mencionado anteriormente. Lima es, entonces, el ejemplo más especial. El número de miembros de la familia se reduciría de 4,5 a 3,5.

En tal sentido, una proyección simple basada en la aplicación de la tasa de crecimiento promedio interanual nos coloca en una situación en la que, para el año 2021, la oferta de escuelas privadas en Lima superaría porcentualmente a las públicas.

Gráfico X. Proyección de la matrícula en Lima Metropolitana según gestión



Fuente: Unidad de Estadística Educativa – Minedu. Elaboración propia.

Junto con la proyección simple, se realizó una regresión probit, en la que la variable que se intentó explicar fue la probabilidad de que un estudiante asista a una escuela privada. Las variables explicativas para identificar la probabilidad fueron el total de miembros en el hogar, el ingreso familiar total anual de las familias entre 10.000, el sexo y el tipo de centro de estudio del jefe del hogar.

Tabla III  
Regresión Probit

Probit regression, reporting marginal effects					Number of obs = 2593			
Log Likelihood = -1548.1407					LR chi2(4) = 483.40			
					Prob > chi2 = 0.0000			
					Pseudo R2 = 0.1350			
dummy	dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[	95% C.I.	]
totmieho	-.0576274	.0056059	-10.29	0.000	5.33899	-.068615	-.04664	
ing10000	.0678434	.0043452	15.68	0.000	4.22567	.059327	.07636	
sex#	-.058779	.0208383	-2.82	0.005	.502892	-.099621	-.017937	
edu_j#	.1589661	.0249744	6.25	0.000	.238334	.110017	.207915	
obs. P	.4620131							
pred. P	.4773081	(at x-bar)						

(\*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1  
z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

La regresión probit determina que la probabilidad de estar en una escuela privada es de 47%<sup>2</sup>. Específicamente, si el total de miembros del hogar al que pertenece el estudiante aumenta en uno, la probabilidad de que este se encuentre en un colegio particular se reduce en 5,7%. Asimismo, si el ingreso anual del hogar aumenta a 10.000 soles, la probabilidad de que el estudiante vaya a un colegio particular aumenta en 6,7%. Finalmente, si el jefe del hogar estudió su último año educativo en un centro particular, la probabilidad de que su hijo estudie en un colegio particular es de 15,8%.

Sea en proyección simple o a través de una regresión, la matrícula privada en Lima Metropolitana desplazaría a la correspondiente a la gestión estatal, lo cual produciría una masiva migración de estudiantes a la escuela privada.

## Conclusiones

El objetivo de este estudio ha sido analizar la situación futura de la escuela pública en Lima Metropolitana, a la luz de los cambios económicos y socio-demográficos del país. A nivel específico, la investigación intentó proyectar la tasa de matrícula de la educación primaria en la oferta privada de Lima Metropolitana, identificar la existencia de relaciones entre el nivel de pobreza de los distritos y la presencia de escuelas privadas de bajo rendimiento, y discutir el rol de la escuela pública ante la expansión de la oferta privada. Asimismo, buscó mostrar la heterogeneidad de la oferta privada y cómo se ha construido históricamente un imaginario social sobre la buena calidad de dicha oferta.

En tal sentido, las principales conclusiones del estudio dan cuenta de un desplazamiento de la matrícula escolar hacia la oferta privada, en caso se mantenga el escenario actual de incremento de la oferta, crecimiento económico constante y estabilización del tamaño de las familias. En el futuro, la oferta privada cubrirá la mayor parte de la demanda educativa; de este modo, la educación pública quedará reservada a los grupos más excluidos de la ciudad.

Esta opción de las familias por asistir a la escuela privada es independiente de la calidad del servicio ofrecido, puesto que se ha instalado la idea de que este servicio educativo es de calidad por el solo hecho de ser privado. Ello es lo que hemos llamado *calidad per se*. Este imaginario social sobre la educación privada ha sido construido en el largo tiempo y es producto de

2 La probabilidad de que el modelo estime acertadamente es 68,9%.

la confluencia de un conjunto de variables entre las que destacan la asociación de la educación privada con las élites, las características de eficiencia atribuidas a las iniciativas no estatales, así como el descuido del Estado en el fortalecimiento de la escuela pública.

Sin embargo, esta investigación demuestra que la oferta privada es heterogénea. Distribuidas de manera desigual entre sus 43 distritos, en Lima, existen escuelas privadas de élite, tanto confesionales y laicas, como internacionales. Las hay, también, aquellas que funcionan en alianzas público-privadas, las que se organizan de manera cooperativa y otras que pertenecen a corporaciones interesadas en la educación. Estas escuelas privadas bien pueden funcionar en terrenos de 32 hectáreas como en áreas de 160 m<sup>2</sup> y hay familias que pagan 3.000 soles mensuales por la educación de sus hijos, frente a otras que pagan una mensualidad de 190 soles.

Recientes estudios sobre la efectividad de la educación privada identifican que no es posible establecer una correlación directa entre el tipo de gestión y el logro de aprendizajes. Los informes colombianos de Iregui, Melo y Ramos (2006) y de Núñez, Steiner, Cadena y Pardo (2002), así como los estudios producidos en Chile por Bellei (2007) y Larrañaga (2004) y las reflexiones hechas por Robertson, Mundy, Verger y Menashy (2012) sobre la educación en Estados Unidos, coinciden en que la oferta privada no es más efectiva que la pública, y que los logros exhibidos son atribuibles más a condiciones económicas que a variables propiamente educativas.

Aun cuando la educación privada generaría externalidades positivas como las *network externalities*—que significa que el beneficio individual de la educación aumenta si hay más personas educadas—o las externalidades de productividad—que corresponde a que mayor nivel educativo impacta en la mayor velocidad en el crecimiento— (González, 2002), la masificación de la oferta privada reproduciría desigualdades sociales (ver Gallego, 2004 para el caso chileno) y se asociaría a mayores niveles de segregación tanto de los estudiantes como de los resultados (Auguste y Valenzuela, 2004). Por ello, resulta fundamental acompañar la expansión de la iniciativa privada en educación con estrategias adecuadas de regulación de la calidad, y la promoción transparente de información y claridad de los fines públicos y sociales de la educación (Robertson y Verger, 2012).

Finalmente, es necesario plantear algunas preguntas: ¿De quiénes será la escuela en el futuro?, ¿De las familias, del Estado, de las empresas?, ¿Qué roles jugará el Estado?, ¿Qué sucederá con su tradicional rol de «cuidado» de sus ciudadanos?, ¿Estamos acaso ante el fin de una forma de organización del sistema educativo?, ¿Será la escuela privada el futuro de la educación urbana?

## Agradecimientos

Quiero agradecer a Fátima Barbero por su colaboración en la revisión bibliográfica y a Javier Campos, quien contribuyó con literatura sobre el tema. Del mismo modo, mi agradecimiento a Edgar Ventura por la ayuda en el procesamiento de la información y, muy especialmente, a Daniela Zacharías por su asesoría en el manejo estadístico. Expreso, también, mi agradecimiento a Liliana Mirada, Jhonny Florián y Cinthia Vidal, funcionarios del Ministerio de Educación, quienes facilitaron la data oficial.

Los resultados preliminares de esta investigación fueron presentados en Conferencia Europea de Investigación Educativa (ECER), organizada por la Asociación Europea de Investigación Educativa (EERA) en Berlín, Alemania; en el III Seminario Nacional de Investigación Educativa, organizado por la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP) en Lima, Perú; y en una Mesa Verde en el Instituto de Estudios Peruanos. Los comentarios recibidos en estos espacios académicos contribuyeron a la elaboración de este artículo.

## Referencias

- Auguste, S. y Valenzuela, J.P. (2004). *Do Students Benefit from School Competition? The Chilean Experience* (Tesis de grado). Michigan: University of Michigan.
- Bellei, C. (2007). Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1), 1–21.
- Becker, Gary (1993). *Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Chicago: The University Chicago Press.
- Benavides, M. (2008). ¿Derecho vulnerado?: gratuidad de la educación pública, contribuciones económicas familiares y equidad. *Análisis & Propuestas* 15, 2 – 4.
- Calónico, S. y Ñopo, H. (2007). *Returns to Private Education in Peru*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Contreras, C. (1996). *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cuenca, R. (2012a). Sobre justicia social y su relación con la educación en tiempos de desigualdad. *Revista internacional de educación para la justicia social*, 1(1), 2012, 79 – 93.

- \_\_\_\_\_ (2012b). *Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Clacso.
- Cuenca, R. y Montero, C. (2006). *Encuesta Nacional de Educación 2005*. Lima: Foro Educativo
- Cueto, S. (2007). Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas. En Grade (Ed.), *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Defensoría del Pueblo (2008). *Gratuidad en las escuelas públicas: un compromiso pendiente. Informe Defensorial N° 131*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción. Informe N° 147*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Congreso de la República (1996). *Decreto legislativo N° 882. Ley de promoción de la inversión en la educación*. Lima, 9 de noviembre de 1996.
- Díaz, H., Huayte, V., Farro, F. y Távara, J. (1995). *La educación privada en Lima Metropolitana. Informe de Investigación del IPE N° 104*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Unesco.
- Dussel, I. (2007). Comentarios al documento base. *REICE-Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambios en Educación*, 5(3), 26-28.
- Edwards, V. (1991). *El concepto de calidad de la educación*. Santiago de Chile: Orealc y Unesco.
- Fonseca, J. (2003). *Educación para un país moderno: el «Lima High School» y la red educativa protestante en el Perú (1906-1945)*. Ponencia presentada en XXIV Congreso Internacional de LASA (Latin American Studies Association). Dallas, Texas.
- \_\_\_\_\_ (2006). *La influencia cultural anglosajona a través de la educación protestante en el Perú (1900-1930)*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional Historia de la Educación Regional. Perspectivas actuales en América Andina. Quito.
- Gallego, F. (2004). School Choice, Incentives, and Academic Outcomes: Evidence from Chile. *Research Papers in Economics (Repec)*. Recuperado de <http://repec.org/esLATM04/up.17368.1080314323.pdf>
- Gautier, E. (2007). Educación de calidad. Comentarios a la nueva propuesta de Orealc/ Unesco. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), 29-35.



- González, P. (2002). Las lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación. En L. Wolf, P. Gonzalez y J.C. Navarro (Eds.), *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago de Chile: Preal y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grompone, R. (2000). Al día siguiente: el fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social. En J. Cotler y R. Grompone (Eds.), *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Huber, L. (2008). *Una interpretación antropológica de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Proética.
- Iguíñiz, M. (1995). El momento de la educación. En T. Tovar, H. Díaz y M. Iguíñiz (Eds.), *Educación peruana: el futuro posible*. Lima: Tarea.
- Iguíñiz, M. y Del Castillo, D. (1995). *Materiales para pensar la descentralización educativa*. Lima: Tarea.
- Iregui, A.M., Melo, L. y Ramos, J. (2007). Análisis de eficiencia de la educación en Colombia. *Revista Económica del Rosario*, 10(1), 21 – 41.
- Larrañaga, O. (2004). *Competencia y participación privada: la experiencia chilena en educación*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- McLauchlan, P. (1993). Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú. *Notas para el debate*, 12, 53 – 98.
- Montero, C. y Cuenca, R. (2008). *Sobre notas y aprendizajes. Sobre notas y aprendizajes escolares: opiniones y demandas de la población del Perú. Segunda Encuesta Nacional de Educación – ENAED 2007*. Lima: Foro Educativo.
- Murakami, Y. (2006). *Perú en la era del chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y CIAS.
- Navarro, J.C. (2002). Y sin embargo, se mueve: Educación de financiamiento público y gestión privada en el Perú. En L. Wolff, P. González y J.C. Navarro (Eds.), *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Preal.
- Núñez, J., Steiner, R., Cadena, X. y Pardo, R. (2002). **¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?** Bogotá: Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación.
- Nussbaum, M. (1997). *Justicia poética*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Perla, P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en Humanidades*, 8(2), 9–26.

- Puelles, W. (2001). *¿Por qué falla el Estado en la educación? Doce razones para impulsar la inversión privada*. Lima: Instituto de Empresa Libre.
- Quiroz, E. y Espinoza, J. (2008). Educación e ingresos: aspectos metodológicos y estudios en el Perú. *Iecos*, 5(1), 64-74.
- Robertson, S., Mundy, K., Verger, A. y Menashy, F. (2012). An introduction to public private partnerships and education governance. En S. Robertson, K. Mundy, A. Verger y F. Mesashy (Eds.), *Private public partnerships in education. New actors and modes of governance in a globalizing world*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Robertson, S. y Verger, A. (2012). Governing education through public private partnerships. En S. Robertson, K. Mundy, A. Verger y F. Mesashy (Eds.), *Private public partnerships in education. New actors and modes of governance in a globalizing world*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Saavedra, J. y Maruyama, E. (1999). *Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú: 1985–1997*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Saavedra, J. y Suárez, P. (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Scott, J. (2009). The politics of venture philanthropy in charter school policy and advocacy. *Educational Policy*, 23(1), 106 – 136.
- Sokoloff, K. y Zolt, E. (2007). Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation. Evidence from the economic history of the Americas. En S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (Eds.), *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crises*. Chicago: University of Chicago Press
- Wolf, L., González, P. y Navarro, J.C. (Eds.) (2002). *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago de Chile: Preal y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Yamada, G. (2007). *Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿Vale la pena el esfuerzo?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social.