

REFLEXIONES EN TORNO A LOS COLEGIOS DE BAJO COSTO EN EL PERÚ

REFLECTIONS ON LOW COST SCHOOLS IN PERU

Oswaldo Lazo Málaga

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5082-9501>
olazom@gmail.com

David Sánchez Velásquez

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0011-6463>
david.sanchez@pucp.pe

RESUMEN

El fenómeno de la privatización de la educación en el Perú ha traído consigo la aparición y la proliferación de los colegios privados de bajo costo (*low fee private*). En nuestro país, este tipo de escuelas se caracterizan por su baja calidad educativa y su alta tasa de segregación escolar. En el presente trabajo, se plantea un conjunto de recomendaciones necesarias de implementarse para mejorar la regulación y la supervisión del servicio educativo de bajo costo en el Perú.

PALABRAS CLAVE

Privatización de la educación, colegios privados, colegios de bajo costo, calidad educativa, segregación escolar.

ABSTRACT

The privatization of education in Peru has brought with it the proliferation of low cost private schools. In our country, these types of schools are characterized by their low educational quality and their high segregation rate. In the present work, we propose a set of recommendations necessary to be implemented to improve the regulation and supervision of the low-cost educational service in Peru.

KEYWORDS

School privatization, private schools, low cost schools, educational quality, school segregation.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por finalidad analizar el fenómeno de los colegios privados de bajo costo (*low fee private*) en el Perú. Para alcanzar dicho propósito, en primer lugar, revisamos la normativa y las políticas públicas impulsadas por el gobierno peruano para la promoción de la privatización de la educación. Posteriormente, centramos nuestra atención en la aparición y la proliferación de los colegios privados de bajo costo, detallando los problemas que, actualmente, los aquejan, tales como la baja calidad educativa y la alta tasa de segregación escolar. Por último, planteamos un conjunto de recomendaciones necesarias de implementarse para mejorar la regulación y la supervisión del servicio educativo de bajo costo en el Perú.

2. ANÁLISIS

2.1 PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Según indica Ricardo Cuenca, “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



El uso que se haga de este artículo deberá incluir: Autor / Título original de la publicación / ISSN

que la educación pública”. Los peruanos perciben que la calidad de los docentes, de la infraestructura y del equipamiento de los colegios privados es superior a la que ofrece la escuela pública (Cuenca, 2013, p. 77). ¿Qué factores han motivado que se prefiera la educación privada en desmedro de la educación pública?

Consideramos pertinente remontarnos a fines de la década de los 80. Por aquel entonces, el Perú sufría una gravísima crisis hiperinflacionaria y un conflicto armado interno desangraba al país (Fontdevila et al., 2018, p. 13). En líneas generales, la ciudadanía desconfiaba de la capacidad de la administración pública para proveer servicios públicos y garantizar el ejercicio de sus derechos. Con el arribo a la presidencia de Alberto Fujimori en 1990, se inició un proceso transformador de la estructura y el funcionamiento del aparato estatal, así como la puesta en marcha de “una política económica básicamente coherente con la priorización de la economía de libre mercado”. El gobierno fujimorista emprendió la liberalización y la privatización de diversos servicios públicos, entre ellos, el servicio educativo (Cuenca, 2013, p. 79).

En consonancia con ello, el 9 de noviembre de 1996 se promulgó el Decreto Legislativo n° 882 de Promoción de la Inversión Privada en Educación, en cuyo artículo 1 se “establece [las] condiciones y garantías para promover la inversión en servicios educativos, con la finalidad de contribuir a modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura”. La aprobación de dicha norma produjo una importante expansión de la oferta educativa privada, toda vez:

que los centros educativos privados (...) pueden funcionar, por primera vez en Perú, con fines de lucro. El DL 882 ofrece, además, condiciones flexibles para la gestión pedagógica, administrativa y económica de los centros educativos privados y, lo que es más importante, ofrece

incentivos tributarios a la inversión privada en educación al establecer que aquellas instituciones educativas que presentaran un plan de inversión de ganancias para mejorar sus servicios quedarían exoneradas del pago de impuesto a la renta. (Fontdevila et al., 2018, p. 15)

Aunado a lo anterior, el gobierno de Fujimori “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” (Cuenca, 2013, p. 80). El recorte presupuestario del sector educativo aún lastra al país al penúltimo lugar en inversión pública en educación en América Latina con un gasto que apenas supera el 3% con respecto al PBI (Duryea y Robles, 2016, p. 72).

En este contexto favorable para la inversión en servicios educativos privados, “surge también un importante sector de educación privada de bajo costo para familias de escasos recursos” (Balarin, 2015c, p. 45). Al respecto, hemos podido identificar que tres son las razones fundamentales para explicar la aparición de las escuelas *low fee private*: i) la deficitaria o, en su defecto, la inexistente oferta de servicios educativos públicos de calidad, ii) la demanda de la clase media y los sectores empobrecidos por una educación básica que les permita el acceso a un mejor futuro y iii) la promulgación de una normativa favorable a la progresiva privatización de los servicios educativos y/o la escasa regulación legislativa sobre educación privada (Balarin, 2015a; Balarin, 2015b, p. 11; Fontdevila et al., 2018, p. 5).

Todo hace indicar que los tres factores descritos confluyeron en el Perú durante la década de los 90 y favorecieron, de ese modo, el camino para el despegue de los colegios de bajo costo. Ahora bien, qué debemos entender por escuelas *low fee private*. A continuación, esbozamos la noción que la literatura especializada maneja sobre ellas.

2.2 DEFINICIÓN DE COLEGIOS DE BAJO COSTO O LOW FEE PRIVATE

Aunque no existe una definición consensuada en el mundo académico sobre los colegios de bajo costo o *low fee private*, “se suele considerar que la categoría comprende cualquier escuela establecida y controlada por un individuo o un grupo de individuos, con fines de lucro, y que resulta asequible para familias de bajos ingresos” (Fontdevila et al., 2018, p. 5). Las escuelas *low fee private* solían presentar dos características que las distinguían de los demás colegios privados, pero estas particularidades parecen haberse diluido progresivamente por la vertiginosa evolución de este fenómeno.

La primera de ellas estaba referida a la titularidad de la propiedad de los colegios. Inicialmente, “los propietarios [de las escuelas *low fee private* eran] [...] pequeños emprendedores locales que detecta[ba]n una oportunidad de negocio en un contexto de déficit de oferta pública”. Sin embargo, el notorio éxito económico del modelo educativo de bajo costo ha despertado el interés del gran capital. Hoy en día, “existe un número creciente de ‘cadenas’ de escuelas de bajo coste, que forman así economías de escala ligadas a prácticas de estandarización”. La segunda característica de los colegios *low fee private*, afectada por su acelerado desarrollo, es el carácter espontáneo de la inversión. Como hemos afirmado, las escuelas de bajo costo eran fruto del emprendimiento de pequeños y medianos empresarios. La inversión realizada era apenas avalada por el historial crediticio del emprendedor. No obstante, actualmente, los colegios *low fee private*,

cuenta[n] cada vez más con el apoyo o estímulo de organizaciones internacionales y gobiernos nacionales o locales, (...) [así como] con el soporte económico y discursivo de un número creciente de actores transnacionales –incluyendo organizaciones internacionales como el Banco Mundial, agencias de ayuda al desarrollo y fundaciones filantrópicas. (Fontdevila et al., 2018, p. 6)

Es innegable la existencia de un crecimiento sostenido de las escuelas de bajo costo en los países en vías de desarrollo (Balarin, 2015a; Balarin, 2015b, p. 11; Fontdevila et al., 2018, p. 5). De acuerdo con algunos estudios,

el surgimiento y expansión de esta modalidad [de colegios] se ha concentrado especialmente en el África Sub-sahariana y el Sudeste Asiático. Sin embargo, América Latina presenta al menos dos casos destacados de crecimiento de la oferta [de colegios *low fee private*] –la República Dominicana y, especialmente, [el] Perú. (Fontdevila et al., 2018, p. 5)

Dado que el Perú es uno de los países donde los colegios *low fee private* han logrado un desarrollo superlativo en el contexto latinoamericano, en las siguientes líneas, describimos las críticas condiciones en las que estas escuelas ofrecen sus servicios.

2.3 LA REALIDAD DE LOS COLEGIOS DE BAJO COSTO EN EL PERÚ

Diversos estudios dan cuenta del creciente fenómeno de la educación privada en el Perú y, en especial, de la de bajo costo. Según Balarin, a nivel nacional, el porcentaje de niños matriculados en escuelas privadas pasó de 13% en 1998 al 26% en el 2014. Los datos en Lima Metropolitana resultan más abrumadores. En el 2004, el porcentaje de niños matriculados en colegios privados era de 29% y, en el 2014, la cifra se elevó hasta el 50% (2015a; 2015b, pp. 7-8). Por su parte, de acuerdo con el Ministerio de Educación, durante el periodo 1998-2018, el número de estudiantes en instituciones educativas privadas de educación básica a nivel nacional se incrementó en un 86%, pasando de 1,1 millones en 1998 a 2 millones en el 2018. Solo en Lima Metropolitana, el 49% de la matrícula escolar se realiza en escuelas privadas, esto es, 1 de cada 2 estudiantes forma parte de una institución educativa privada (2018, pp. 2-3). En esa misma línea, el portal web Identicole del Ministerio de Educación revela que el 21% de las más de

66 mil escuelas a nivel nacional son privadas. Este fenómeno se concentra principalmente en Lima Metropolitana, donde el 76% de las 7,706 escuelas existentes son de titularidad privada.

Enfocándonos en los colegios *low fee private* de Lima Metropolitana de educación primaria, podemos señalar que:

aquellos distritos con una mayor concentración de instituciones educativas de bajo coste (...) son distritos con índices de pobreza muy significativos (...) Tomando como referencia la proporción de escuelas privadas de bajo coste sobre el total de instituciones educativas, se observa cómo seis de los 10 distritos que presentan proporciones más elevadas se ubican también en diez distritos con mayor impacto de la pobreza (...), distritos en que la oferta privada de bajo coste representa entre el 61 y el 47% del total. (Fontdevila et al., 2018, p. 26)

En relación con las escuelas de bajo costo de educación secundaria, “la oferta no llega en ningún caso al 50% del total, y de hecho sobrepasa el 40% únicamente en cuatro distritos” (Fontdevila et al., 2018, p. 29). Ahora bien, el exponencial crecimiento de la oferta de los colegios *low fee private*, sin duda alguna, está vinculada a la percepción de la escuela privada como de mejor calidad. No obstante, la realidad arroja un resultado contrario. Según las Evaluaciones Censales de Estudiantes (ECE), efectuadas anualmente por el Ministerio de Educación a los estudiantes de cuarto grado de primaria y de segundo grado de secundaria de educación básica regular, los estudiantes de escuelas privadas ubicadas en distritos con alta concentración de pobreza tienen resultados iguales e incluso peores que los estudiantes de las escuelas de gestión pública de los mismos lugares (Balarin, 2016).

A modo de ejemplo, en la ECE de 2016, los estudiantes de educación primaria de los colegios *low fee private* mostraron un bajo

rendimiento académico. Apenas el 37% logró el nivel satisfactorio en comprensión lectora frente al 57% logrado por los estudiantes de los colegios públicos. En razonamiento matemático, las cifras hablan por sí solas. Solo el 14% alcanzó un nivel satisfactorio en comparación al 43% alcanzado por los alumnos de las escuelas públicas. En el nivel secundario, las distancias se equipararon. En comprensión lectora, el 11% de los estudiantes de las escuelas de bajo costo rozaron el nivel satisfactorio, mientras que los alumnos de los colegios públicos rondaron por el 14%. En razonamiento matemático, las similitudes se repiten. Un 9,32% de estudiantes de colegios *low fee private* pudo resolver satisfactoriamente problemas matemáticos, en contraste con el 9,27% de estudiantes de escuelas públicas que hicieron lo propio (Fontdevila et al., 2018, pp. 33-45).

La baja calidad educativa de sus estudiantes no es el único problema de los colegios de bajo costo. Adicionalmente, la mayoría de escuelas *low fee private* en el Perú instalan sus “espacios educativos y administrativos en infraestructuras originalmente diseñadas y construidas como viviendas” (Fontdevila et al., 2018, p. 47). En muchos casos, este tipo de infraestructura puede poner en grave riesgo la integridad y la salud de los estudiantes, al no disponer de todas las medidas de seguridad necesarias. De otro lado, si bien es cierto que los profesores de las escuelas de bajo costo suelen tener titulación en estudios superiores; no obstante, un considerable grupo de docentes no cuentan con ella o están en proceso de obtenerla. Aunado a ello, los profesores de estos colegios no ostentan de estabilidad laboral. Muy por el contrario, se detecta una precariedad laboral dado que están contratados por horas y es frecuente la rotación del personal docente (Fontdevila et al., 2018).

Por si fuera poco, la segregación escolar también afecta a los colegios *low fee private*, en contraposición a la percepción ciudadana. En efecto,

si bien en el Perú, el sector educativo

privado estaba más dirigido a familias de clase media y alta, en las últimas décadas la oferta privada se ha vuelto mucho más heterogénea, pues hay escuelas para familias de todos los estratos socio-económicos. La heterogeneidad se da entre escuelas, pero no al interior de estas, que son muy homogéneas en términos de la composición social del alumnado. (Balarin, 2016, p. 193).

Sobre el particular, cabe señalar que, de acuerdo con los resultados de la prueba PISA 2018, el Perú presenta los mayores niveles de segregación escolar como consecuencia de la condición socioeconómica de los estudiantes en comparación al resto de países en los que se aplicó la prueba. En un índice de 0 (sin segregación escolar) a 1 (alta segregación escolar), el Perú obtuvo 0.8 en segregación escolar. Como bien señala la OCDE, los estudiantes de bajo y alto rendimiento se agrupan en los mismos colegios (2018b, pp. 5-6). En ese sentido,

la limitada diversidad social en las escuelas implica que los estudiantes desfavorecidos son más propensos a estar matriculados en escuelas que tienen desproporcionadamente grandes concentraciones de bajo rendimiento, lo que puede afectar negativamente su desempeño. (OCDE, 2018a, p. 20) (la traducción es nuestra)

La realidad de los colegios *low fee private* en el Perú es preocupante. En atención a ello, es posible concluir que la privatización del mercado educativo en el Perú no ha generado los resultados esperados respecto a la modernización y mejora de la calidad de los servicios educativos. Por el contrario, se advierte que ha favorecido el escenario para la proliferación de las escuelas de bajo costo, muchas de las cuales ofrecen un servicio educativo por debajo de los estándares de calidad de los colegios públicos y donde, además, el fenómeno de la segregación escolar de

los estudiantes de los sectores socioeconómicos más deprimidos se hace patente. En definitiva, resulta necesario el diseño y la implementación de un conjunto de políticas públicas para subsanar el problema descrito.

3. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Dos son los grandes problemas que aquejan el mercado educativo privado en el Perú: i) el vacío normativo en materia de regulación de instituciones educativas privadas y ii) la falta de capacidad técnica y presupuestaria de los órganos descentralizados en materia educativa – las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y sus respectivas Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)– para realizar una adecuada supervisión y revisión del cumplimiento de los requisitos para el funcionamiento de las instituciones educativas privadas.

Cabe señalar que, actualmente, el Ministerio de Educación viene trabajando en un nuevo Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, con la finalidad de actualizar, modernizar y cubrir los vacíos de la regulación vigente, sobre todo, en lo relativo a las condiciones básicas para la prestación del servicio educativo privado en el Perú. Dicha propuesta ha sido prepublicada mediante Resolución Ministerial n° 298-2020-MINEDU¹ y establece las condiciones básicas de calidad del servicio educativo privado, con el fin de garantizar el logro de los aprendizajes, así como la accesibilidad y la seguridad para la prestación del servicio educativo.

Es preciso destacar que la norma establece la obligación de las instituciones educativas privadas de contar con la infraestructura y el mobiliario adecuados para prestar el servicio educativo. Asimismo, la resolución estipula que los directores y docentes deben ostentar título profesional universitario y se exige el estricto

1. La Resolución Ministerial n° 298-2020-MINEDU fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de julio de 2020.

cumplimiento y desarrollo de las competencias establecidas en el currículo nacional, entre otros. Estos requisitos se establecen como indispensables para autorizar el funcionamiento de las instituciones educativas privadas. De igual manera, la norma desarrolla las acciones de supervisión y el procedimiento administrativo sancionador conforme al marco legal actual, detallando las obligaciones de las instituciones educativas privadas y regulando disposiciones referidas al procedimiento sancionador en caso de incumplimiento, el cual puede acarrear el cierre definitivo del centro educativo.

No obstante, resulta necesario que a dicho esfuerzo se sumen políticas de reforma de la gobernanza del sistema educativo, a través del empoderamiento y la generación de capacidades en las instancias de gestión educativa descentralizada (Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local), dotándolas de presupuesto y recursos humanos que les permitan realizar de manera efectiva su rol regulador y supervisor del sistema educativo privado a nivel nacional.

Asimismo, debemos resaltar que, en el actual contexto de la pandemia del coronavirus (COVID-19), se promulgó el Decreto Legislativo n° 1476, cuyo artículo 5 obliga a “[l]as instituciones educativas privadas [a] informa[r] sobre el costo de cada una de las prestaciones incluidas en el pago de la cuota de matrícula y de las pensiones”. Ello como consecuencia del

malestar y la protesta de los padres de familia por la aparente incompatibilidad entre el servicio educativo no presencial y el monto exigido por concepto de pensiones. Cabe recordar que, tras la emisión de la Resolución Ministerial n° 178-2020-MINEDU, del 29 de abril de este año, se habilitó una plataforma virtual para solicitar el traslado de estudiantes de colegios privados a públicos. Durante el período de vigencia de dicha plataforma, esto es, del 8 al 22 de mayo, se registraron 110 mil solicitudes. Coincidiendo con David Rivera del Águila (2020), nos encontramos en un escenario propicio para abrir un debate sobre la necesidad de crear un marco normativo que permita garantizar niveles aceptables de rentabilidad sobre las inversiones en servicios públicos y, en especial, en el servicio educativo. De ese modo, evitamos cobros muy por encima de la estructura de costos de la entidad educativa que, a la postre, perjudiquen el ejercicio del derecho a la educación, sobre todo, en circunstancias tan especiales como las que vivimos en la actualidad.

En ese sentido, podemos concluir que el Estado Peruano debe fortalecer su rol regulador, a fin de garantizar que todas las escuelas privadas, incluyendo aquellas *low fee private*, cumplan con los estándares mínimos de calidad en el servicio educativo. La educación es un derecho fundamental de toda persona y el Estado debe velar y asegurar el acceso equitativo a la educación de calidad.

REFERENCIAS

Balarin, M. (2015a). *Las escuelas privadas de bajo costo en el Perú*. Recuperado de: <https://www.grade.org.pe/novedades/las-escuelas-privadas-de-bajo-costo-en-el-peru-por-maria-balarin/>

Balarin, M. (2015b). *The Default Privatization of Peruvian Education and the Rise of Low-fee Private Schools: Better or Worse Opportunities for the Poor?* Recuperado

de: <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/3633/The%20Default%20Privatization%20of%20Peruvian%20Education%20and%20the%20Rise%20of%20Low-fee%20Private%20Schools%20Better%20or%20Worse%20Opportunities%20for%20the%20Poor.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Balarin, M. (2015c). *Las múltiples formas y efectos de la participación del sector privado en la educación. Balance de Investigación. Lima: Proyecto FORGE y Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)*. Recuperado de: <https://www.grade.org.pe/publicaciones/las-multiples-formas-y-efectos-de-la-participacion-del-sector-privado-en-la-educacion/>
- Balarin, M. (2016). La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú. ¿Cuáles son sus consecuencias? *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE)*, 9 (2), pp. 181-196. Recuperado de: <https://www.grade.org.pe/publicaciones/la-privatizacion-por-defecto-y-el-surgimiento-de-las-escuelas-privadas-de-bajo-costo-en-el-peru-cuales-son-sus-consecuencias/>
- Cuenca, R. (2013). La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, (5), pp. 73-98. Recuperado de: http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/743/2/Cuenca_La_escuela_publica_en_Lima_Metropolitana.pdf
- Duryea, S. & Robles, M. (2016). *Realidades y expectativas. Pulso social de América Latina y el Caribe 2016*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pulso-social-de-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2016-Realidades-y-perspectivas.pdf>
- Fontdevila, C., Marius, P., Balarin, M. & Rodríguez, M. F. (2018). *Educación privada de 'bajo coste' en el Perú: un enfoque desde la calidad*. Bruselas: Internacional de la Educación. Recuperado de: <http://disde.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5741>
- Ministerio de Educación del Perú (2017). *El Perú en PISA 2015. Informe nacional de resultados*. Recuperado de: http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Libro_PISA.pdf
- Ministerio de Educación del Perú. *Portal Web "Identicole"*. Recuperado de: <http://identicole.minedu.gob.pe/escuela-privada-informal.pdf>
- Ministerio de Educación del Perú (2018). *Resolución Ministerial n° 613-2018-MINEDU, que aprueba la publicación de la Exposición de Motivos del proyecto de Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Pública*. Recuperado de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/228768/RM_N_613-2018-MINEDU.PDF
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2018a). *PISA 2018: Insights and Interpretations*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2018b). *Results from PISA 2018. Country Note: Peru*. Recuperado de: https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_PER.pdf
- Rivera del Águila, D. (25 de junio de 2020). Publicación en su estado de Facebook. Recuperado de: <https://facebook.com/driveradelaguila>

Fecha de presentación: 02-10-20

Fecha de aceptación: 02-11-20