

Mercado privado, consecuencias públicas: Los servicios educativos de provisión privada en el Perú

Balarin, María; Kitmang, Jostin; Ñopo, Hugo; Rodríguez, María Fernanda

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Balarin, M., Kitmang, J., Ñopo, H., & Rodríguez, M. F. (2018). *Mercado privado, consecuencias públicas: Los servicios educativos de provisión privada en el Perú*. (Documentos de Investigación, 89). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-94509-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Mercado privado, consecuencias públicas

Los servicios educativos de provisión privada en el Perú

María Balarín
Jostin Kitmang
Hugo Ñopo
María Fernanda Rodríguez

Documentos de Investigación 89

Mercado privado, consecuencias públicas: los servicios educativos de provisión privada en el Perú¹

María Balarin

Jostin Kitmang

Hugo Ñopo

María Fernanda Rodríguez

-
- ¹ María Balarin, Hugo Ñopo, Jostin Kitmang y María Fernanda Rodríguez son, respectivamente, investigadora e investigador principal, asistente de investigación y consultora del Grupo de Análisis del Desarrollo (GRADE). Los autores agradecen la valiosa asistencia de investigación de Isaías León, así como el apoyo de quienes formaron parte de los equipos de campo cualitativo y cuantitativo. Asimismo, agradecen la ayuda de Javier Palacios, exdirector de la Dirección General de Calidad de Gestión Escolar (DIGC) del Ministerio de Educación; de Flor Pablo y Killa Miranda, exdirectora y directora actual, respectivamente, de la Dirección Regional de Educación (DRE) Lima; y de Elva Milagros Muñoz Tuesta, directora de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) 5, sin quienes el acceso a las instituciones educativas visitadas no hubiera sido posible. También agradecen los comentarios de Martín Benavides y Lorena Alcázar, de GRADE, y de Claudia Allende. Finalmente, reconocen a todos los directores y directoras de escuelas privadas y públicas del distrito de San Juan de Lurigancho, quienes generosamente abrieron las puertas de sus instituciones para realizar esta investigación, y a todos los maestros y maestras, y padres y madres de familia, que cedieron su tiempo para las entrevistas y encuestas.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247-9988

www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, junio del 2018

Impreso en el Perú

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documentos de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE, ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización de este estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación y el estudio en el que se sostiene se llevaron a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, en el marco de la Iniciativa Think Tank.

Director de Investigación: Santiago Cueto

Asistente de edición: Diana Balcázar Tafur

Corrección de estilo: Sara Mateos

Diseño de carátula: Elena González

Diagramación: Amaurí Valls M.

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

ISBN: 978-612-4374-07-4

CENDOC / GRADE

BALARIN, María, Jostin KITMANG, Hugo ÑOPO y María Fernanda RODRÍGUEZ

Mercado privado, consecuencias públicas: los servicios educativos de provisión privada en el Perú/María Balarin, Jostin Kitmang, Hugo Ñopo y María Fernanda Rodríguez. Lima: GRADE, 2018. (Documentos de Investigación, 89).

EDUCACIÓN PRIVADA, ESCUELAS PRIVADAS, SAN JUAN DE LURIGANCHO, LIMA, PERÚ

Índice

INTRODUCCIÓN	9
I. ¿CÓMO APROXIMARNOS AL ESTUDIO DE LOS MERCADOS EDUCATIVOS?	13
1.1. El funcionamiento de los mercados educativos	16
1.2. Las fallas y consecuencias no deseadas de los mercados educativos	18
2. MIRADA HISTÓRICA A LA CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL MERCADO EDUCATIVO EN EL PERÚ	27
2.1. El mercado de la educación privada: trayectoria reciente y situación actual	27
<i>Tendencias en la oferta y demanda de educación básica regular privada tras la promulgación del decreto legislativo 882</i>	31
<i>Características actuales del mercado educativo privado</i>	37
2.2. La regulación en los mercados educativos	42
<i>El horizonte normativo y el marco regulador de la educación privada</i>	45
<i>La organización y funciones del sector educación para la aplicación de las disposiciones planteadas en el marco normativo</i>	51
3. EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO EDUCATIVO EN SAN JUAN DE LURIGANCHO	55
3.1. San Juan de Lurigancho: el caso de estudio, la muestra y las categorías de análisis	55
<i>El caso de estudio</i>	56

<i>La selección de la muestra cuantitativa y cualitativa</i>	59
<i>El diseño de las categorías de análisis e instrumentos</i>	62
3.2. El perfil de las escuelas en el distrito	64
<i>Caracterización del mercado educativo y de las escuelas de San Juan de Lurigancho</i>	64
<i>Los directores, promotores, docentes y familias de las escuelas de San Juan de Lurigancho</i>	64
3.3. La escuela privada en tanto negocio educativo	72
<i>El inicio del negocio de las escuelas en San Juan de Lurigancho</i>	73
<i>La rentabilidad del negocio educativo</i>	75
<i>Las estrategias de gestión de las escuelas privadas</i>	78
<i>El cobro de la pensión: dificultades y estrategias</i>	83
<i>La regulación de las escuelas de San Juan de Lurigancho</i>	89
<i>Conclusiones</i>	93
3.4. La escuela privada en tanto espacio educativo: propuesta pedagógica y organización escolar	94
<i>La contundencia de los discursos curriculares y pedagógicos de las escuelas visitadas y su función orientadora del trabajo docente</i>	97
<i>El rol de los directivos, las prácticas de coordinación y la capacitación docente</i>	118
<i>La relación entre la escuela y la comunidad</i>	122
<i>Conclusiones</i>	125
3.5. La escuela privada en tanto centro de labores	129
<i>La situación laboral y contractual</i>	131
<i>El clima laboral</i>	137
<i>Las percepciones sobre la condición laboral en los sectores público y privado</i>	139
<i>Conclusiones</i>	145

4. CONCLUSIONES GENERALES	147
ANEXOS	153
Anexo 1. Desarrollo del campo del componente cuantitativo y cualitativo	153
Anexo 2. Matriz de temas e instrumentos	154
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159

INTRODUCCIÓN

En el Perú de los últimos años, la oferta y demanda de servicios privados de educación ha crecido notablemente. Esto ha ocurrido tanto en Lima como en el resto del país, lo que ha dado lugar a debates e investigaciones sobre el tema. Sin embargo, debido a la escasez de información oficial sobre las escuelas privadas, lo que se sabe de ellas y del mercado educativo privado es aún poco. Por lo general, los análisis se limitan a comparar, de manera global, los resultados promedio de las escuelas de gestión pública y privada, sin lograr captar la complejidad del contexto y la especificidad del funcionamiento de las escuelas que operan en distintos territorios.

La situación de las escuelas privadas creadas a partir de mediados de la década del noventa, y orientadas a los sectores medios emergentes y bajos, es uno de los temas que menos se ha trabajado. Como veremos, la bibliografía coincide en que una exploración más elaborada y profunda de lo que ocurre con ellas requería de datos que hasta el momento no estaban disponibles, como los rangos de pensión, las características de estas diferentes escuelas, las motivaciones de sus promotores, etc. A esto se sumaba la necesidad de conocer su organización y condiciones laborales, así como de comprender cómo funcionan los mercados educativos en el Perú, especialmente en zonas emergentes.

Este estudio busca llenar este vacío analizando cómo opera el mercado de la educación privada en un territorio específico: el distrito limeño de San Juan de Lurigancho (de ahora en adelante, SJL),

a través de datos sobre el estado y funcionamiento de sus escuelas privadas.

Este objetivo da lugar a dos grandes temas de investigación que dan forma al estudio. En una primera sección, titulada “Mirada histórica a la creación y regulación del mercado educativo”, buscamos en primer lugar exponer cómo se estructura el mercado de la educación privada en el Perú en función de los patrones de oferta y demanda, así como de los resultados que obtiene el sector educativo privado; cómo ha ido evolucionando ese mercado en las últimas décadas; cómo puede caracterizarse su equilibrio; cuáles son sus fallas (información imperfecta, racionalidad acotada, libre movilidad de factores, fricciones en los posibles ajustes de la oferta y la demanda, entre otras), y si se distinguen en él segmentos diferenciados. En segundo lugar, en esta sección analizamos de qué manera ha ido evolucionando el marco regulador de la educación privada en el país en las últimas décadas, y proponemos algunos temas para el debate sobre los servicios privados de educación.

En una segunda sección, titulada “El funcionamiento del mercado educativo en San Juan de Lurigancho”, aplicamos el análisis anterior a lo que ocurre en las escuelas de ese distrito limeño. La elección de SJL como zona de estudio se debe a que, en varios sentidos, esa demarcación refleja las dinámicas y resultados que se observan en el resto del país. En particular, tanto la evolución de la matrícula privada, como el desempeño de los estudiantes y la capacidad de generación de ingresos de los adultos, son estadísticamente similares entre SJL y el resto del Perú urbano.

La sección analiza el funcionamiento de las escuelas privadas de SJL desde tres perspectivas, con distintos objetivos: (i) en tanto espacios para generar ingresos, se busca saber cuáles son los incentivos de sus promotores, qué tan rentables son estos centros educativos, cómo

operan los procesos de toma de decisiones de los promotores y en qué medida cumplen el objetivo de mejorar los aprendizajes de sus estudiantes; (ii) en tanto espacios educativos, se pretende establecer cuál es su organización interna, cuáles son sus prácticas de liderazgo, cómo se coordina y capacita a los recursos humanos, y cuál es la relación con las familias; y (iii) en tanto centros de labores, se busca determinar las condiciones laborales de los docentes en estos nuevos segmentos del mercado educativo y en qué medida los incentivos de este mercado conducen a mejorar los aprendizajes de los alumnos.

El estudio se ha llevado a cabo utilizando una metodología mixta, tanto en la definición de la muestra como en el diseño de los instrumentos y en el análisis, lo que nos permite tener una mirada integral del funcionamiento del mercado de la educación privada. Esta mirada combina el análisis de las características estructurales y específicas de la gestión de las escuelas privadas y lo contrasta y enriquece con la perspectiva de los actores.

1. ¿CÓMO APROXIMARNOS AL ESTUDIO DE LOS MERCADOS EDUCATIVOS?

La provisión privada de servicios educativos en el nivel básico regular ha crecido notoriamente en las últimas dos décadas y ha cobrado importancia en el análisis del sistema educativo peruano (Cuenca 2013, Sanz 2014 a y b, Balarin 2015 a y b). Hoy en día, uno de cada tres estudiantes en el país y uno de cada dos en Lima se educa en instituciones educativas privadas. Tal crecimiento ha sido descrito como un proceso de privatización *por defecto* (Balarin 2015a), que ocurre con escasa presencia del Estado y “de abajo hacia arriba”, es decir, sin que sea producto de políticas explícitas de privatización, sino de dinámicas de oferta y demanda en cierta medida espontáneas, pero también facilitadas por un marco regulador que, como veremos, es mínimo, contradictorio, sumamente débil y poco efectivo (Balarin 2015a).

El crecimiento del mercado de la educación privada en este contexto ha tenido consecuencias no deseadas, como la alta segregación educativa (Benavides y otros 2014, Rivas 2014, Balarin 2015a, Balarin y Escudero 2018) y la heterogeneidad de la oferta, tanto pública como privada. En el extremo más caro del segmento privado encontramos escuelas que por cuenta propia alcanzan altos niveles de calidad a un precio comparativo muy alto, pero en el otro extremo hay una oferta casi del todo desregulada, muchas veces informal y comparativamente barata, que ha crecido de espaldas al Estado. Notamos, así, que con el aumento en la participación privada se ha configurado un mercado educativo en el que las fallas son abundantes (Ñopo 2015 a, b y c).

En el Perú, el proceso de privatización por defecto se ha desarrollado en un contexto macroeconómico cambiante. La crisis económica de la década del ochenta trajo una severa contracción del gasto público en educación. Para la década del noventa, el país tenía uno de los niveles de inversión educativa y gasto por alumno más bajos de la región, el salario docente era ínfimo, la infraestructura educativa estaba muy deteriorada y el sector no invertía en procesos de mejora continua (Bing Wu 2001). Esto contribuyó a que muchas familias, incluso las de escasos recursos, comenzaran a enviar a sus hijos a escuelas privadas, y a que se instalara en el imaginario ciudadano la idea de que la educación privada siempre es mejor que la pública.

En 1996, el Ministerio de Educación promulga el decreto legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación. Este decreto plantea una serie de medidas orientadas a estimular la inversión privada en educación, que incluyen exoneraciones tributarias y la posibilidad de hacer inversiones educativas con fines de lucro. Al momento de promulgarse, se llegó a pensar que la apertura del mercado de la educación, no solo permitiría ampliar la cobertura de servicios educativos, sino mejorar su calidad. Con el incentivo del lucro, la expectativa era que más actores participaran en los mercados educativos, para así aumentar la competencia y, con ello, generar los incentivos a la innovación que llevaran a optimizar los procesos educativos.

En los casi 20 años que han seguido a la promulgación de esta norma, claramente han aumentado la oferta y demanda de educación privada. Pero la falta de un marco regulador adecuado, sumado a las fallas en un mercado tan atípico como el de los servicios educativos, han formado un mercado que no llega a todo el país y, ahí donde sí lo hace, la oferta privada no siempre supera a la pública en calidad o resultados. Esto se evidencia, por ejemplo, en las evaluaciones censales de estudiantes (ECE), según las cuales el desempeño de los estudiantes

en colegios privados supera al de los públicos en los distritos más pudientes, pero no en los distritos emergentes.

En años recientes, el sector educación ha empezado a realizar cambios importantes y largamente pospuestos en las escuelas públicas. El aumento del presupuesto público para el sector ha permitido iniciar procesos como la reforma de la carrera magisterial —que vincula el progreso en la profesión docente a los méritos y ofrece incentivos y estrategias formativas para la mejora de la calidad de la enseñanza—, y poner en marcha intervenciones estratégicas en todos los niveles y modalidades de la educación básica. Así, encontramos intervenciones como el soporte pedagógico urbano, bilingüe intercultural y multi-grado para las primarias públicas; la jornada escolar completa en secundaria; y el perfeccionamiento de la enseñanza del inglés y de la educación física, entre otras. Estas intervenciones incluyen mejoras en las orientaciones pedagógicas y curriculares para las escuelas públicas; en las condiciones del trabajo docente y en los procesos de formación de maestros en servicio; en la atención a las diferentes necesidades de aprendizaje de los niños (ej. refuerzo escolar); en la infraestructura y en los materiales que reciben las escuelas públicas.

Estos cambios en la educación pública —que desafortunadamente han sufrido las consecuencias de un gobierno nacional y sectorial muy débil durante el año 2017—, junto con las nuevas muestras de interés por parte del Estado por ejercer una regulación más efectiva —parcialmente abandonadas durante la gestión del ministro Idel Vexler ese mismo año—, pueden influir en la configuración del mercado privado de servicios educativos.

1.1. El funcionamiento de los mercados educativos

Las primeras reformas que introdujeron mecanismos de mercado en la provisión pública de servicios educativos se inician en los años ochenta, en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Holanda, y Chile. El diagnóstico del momento era que los sistemas educativos controlados por burocracias centralizadas habían dado lugar a una crisis de rendimiento escolar. Frente a esto, se propuso crear mecanismos de competencia en una estructura institucional en la cual el Estado seguía siendo el principal agente encargado de financiar y proveer servicios educativos, pero con algunas innovaciones. Surgieron así los llamados “cuasimercados educativos” (Le Grand 1991): un modelo de gestión nacional de los servicios educativos en el cual el financiamiento se dirige a la demanda y ya no a la oferta; donde las familias, provistas de bonos educativos (o *vouchers*) y de información veraz resultante de pruebas estandarizadas, podrían elegir las mejores escuelas; y donde las escuelas, a su vez, competirían por este financiamiento proponiendo mejoras para atraer a más familias.

Los propulsores de estas reformas argumentaban que “la jerarquía de limitaciones democráticas y burocráticas a la que las escuelas públicas se tienen que ajustar [i. e. el control público] impide el logro de buenos resultados, porque las escuelas no tienen la posibilidad de establecer sus propias metas, ni la capacidad administrativa para contratar y despedir docentes, ni la capacidad para determinar su propio currículum” (Lauder y otros 1999: 15). Un elemento importante de esta crítica es que los sistemas de educación del Estado habían permitido que los procesos de toma de decisiones se subvirtieran para servir a los intereses de los administradores públicos y docentes (Adnett y Davies 1999: 223), dejando de lado los de los estudiantes o la sociedad (ver también Chubb y Moe 1990).

En contraste, en un cuasimercado educativo, la competencia entre escuelas llevaría a estándares de calidad cada vez mayores y sacaría del mercado a aquellos operadores que no pudieran proporcionar un servicio óptimo y acorde con las demandas de las familias (Friedman 1962). Se esperaba que los cuasimercados educativos, al promover la diversidad en la oferta para satisfacer las necesidades de la demanda, pudieran responder mejor a lo que requerían los distintos grupos y generar, así, una educación más equitativa e inclusiva.

En este contexto de liberalización de los servicios educativos, el rol del Estado seguía siendo importante, aunque con cambios sustanciales. Incluso en las versiones más radicales de creación de mercados educativos, el financiamiento público para respaldar las decisiones de las familias, así como un fuerte rol regulador del Estado, se consideraban fundamentales. El propio Milton Friedman —gran propulsor de los cuasimercados de servicios públicos en el mundo— opinaba que la educación tiene tantos beneficios sociales, que es indispensable garantizar su financiamiento público y un margen importante de control estatal (Levin 2002).

En el caso del Reino Unido, por ejemplo, las primeras reformas que introdujeron mecanismos de mercado en la educación pública se dieron en un marco de significativas limitaciones regulatorias: el financiamiento público no podría ser utilizado para adquirir servicios en el sector privado; se introdujo un currículo nacional obligatorio (lo que en la práctica restringía las decisiones familiares); y el Estado siguió fijando los salarios docentes (Glennerster 1991). Con el tiempo, el esquema se fue modificando, y a partir de los años noventa se permite el ingreso de proveedores privados que compiten por financiamiento público y que son igualmente regulados por el Estado. Algo similar ocurre en el caso chileno, donde se promueve la autonomía en la gestión escolar y la competencia entre escuelas, pero se mantiene el financiamiento público

y el control estatal de la calidad mediante la aplicación de pruebas estandarizadas y otros mecanismos de regulación.

En el Perú, en cambio, el rol del Estado en la educación privada ha sido muy débil. A diferencia de Chile o el Reino Unido, la participación del Estado peruano mediante subsidios a los agentes educativos o a través de una regulación efectiva del mercado ha sido casi inexistente. Se aplicó una reforma de “primera generación” (apertura de los mercados) y quedó pendiente la de “segunda generación” (ajuste de los mecanismos de mercado en búsqueda de mayor eficiencia).

1.2. Las fallas y consecuencias no deseadas de los mercados educativos

La investigación realizada en las tres décadas que han seguido a la implementación de este tipo de reforma en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Chile, sugiere que los mercados educativos tienen una serie de fallas que impiden que se cumpla el ideal de mejora de la calidad con equidad, y que han profundizado la segregación educativa.²

Para comprender mejor el funcionamiento de los mercados de la educación, vale la pena recordar que el servicio educativo es de una naturaleza particular, muy diferente a la de otros servicios, para los

2 La falta de regulación e informalidad del mercado educativo privado peruano —similar a la de otros contextos en desarrollo—, llevan a reflexionar sobre una posible política de financiamiento público a la educación privada (Balarin y Escudero, en prensa). Si bien este tema supera los límites de nuestro trabajo, ha cobrado creciente importancia en la discusión internacional, tanto académica como política. Por ejemplo, fue un tema de discusión en los paneles de segregación y de mercados educativos en la Conferencia Anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional (CIES) celebrada en el año 2018 en México. También lo fue en el seminario internacional “Inclusión social y académica. De la política a la escuela”, organizado por el Centro de Justicia Educativa y el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile ese mismo año.

cuales un mercado puede crear una asignación eficiente de recursos. Las fallas de mercado, que alejan al equilibrio de mercado del óptimo colectivo (en el sentido de Pareto: maximización conjunta del bienestar de todos los agentes), son varias. Como explicamos a continuación, aunque algunas de estas fallas no son exclusivas de los mercados de servicios educativos, en conjunto hacen que esos mercados sean singulares.

En primer lugar, el enfoque de los cuasimercados se fundamenta en la idea de que las familias toman o pueden tomar decisiones exclusivamente racionales para escoger lo que es mejor para sus hijos y así incentivar la competencia entre escuelas. Sin embargo, los seres humanos no somos los agentes racionales que plantean los modelos de

Tabla 1
Fallas de los mercados educativos

-
1. Las decisiones de las familias no se basan necesariamente en consideraciones sobre la calidad (racionalidad acotada).
 2. Dificultades para la decodificación de la información: las decisiones educativas de las familias están mediadas por su capital social y cultural, y la información está distribuida asimétricamente.
 3. La competencia genera incentivos para que las escuelas seleccionen estudiantes con mejor perfil de rendimiento.
 4. Las familias, en su búsqueda de estatus, se autoseleccionan, generando procesos de exclusión.
 5. Existencia de externalidades en el proceso educativo: los resultados del servicio educativo no dependen solo del proveedor sino también de los efectos de pares, características de las familias, perfil del estudiante, peligroso en un sistema educativo segregado.
 6. La frecuencia de las transacciones dentro del mercado educativo es mucho más esporádica que en otros servicios (*switching costs*).
 7. La calidad del servicio educativo es difícil de observar o medir.
 8. La entrada y salida de los agentes no es libre, tiene fricciones.
 9. El problema del “fin de lucro” en las escuelas.
-

competencia; tenemos una racionalidad acotada y no siempre somos “buenos” tomadores de decisiones. Diversos estudios han demostrado que las decisiones de las familias en materia de educación suelen guiarse por consideraciones de orden práctico (como la distancia entre el hogar y la escuela) y de naturaleza idiosincrática (Gorard 1999),³ que si bien son válidas, no tienen que ver con la calidad educativa.

Varios autores muestran, además, que las decisiones educativas están mediadas por las características socioeconómicas de cada familia (Ball y Vincent 1998; Ball, Bowe y Gewirtz 1996; Reay y Ball 1997; Denessen, Sleegers y Smit 2001; Echols y Willms 1995; Adnett y Davies 1999; Denessen, Driessena y Sleegers 2005; Abdulkadiroğlu, Agarwal y Pathak 2017), y que su capital cultural cumple un papel fundamental, en tanto que algunas familias pueden “decodificar” mejor que otras las características de distintas escuelas y determinar si una escuela es o no de calidad (Adnett y Davies 1999: 195).

Esto lleva a que las familias de mayor nivel socioeconómico (cuyo capital social y cultural suele ser mayor) estén mejor posicionadas para tomar decisiones educativas que las familias de menor nivel socioeconómico, lo cual genera importantes asimetrías en los resultados de las decisiones familiares. (Balarin 2015b: 16)

Por otro lado, la educación también tiene el carácter de bien posicional, cuyo valor de intercambio depende, no de su valor absoluto, sino de la cantidad que uno tiene en comparación con otros (Adnett y Davies 2002, Saporito 2003, Brown 2000), lo que lleva a

3 Esta “racionalidad acotada” viene siendo advertida por la bibliografía sobre la economía del comportamiento, con resultados muy interesantes (Kahneman 2002) que dan cuenta de la predictibilidad de ciertas decisiones (Ariely 2010) y que sugieren acciones que pueden llevar a mejorar los resultados (Thaler y Sunstein 2008).

que las familias utilicen criterios posicionales para elegir una escuela. En el esfuerzo por mejorar su posición social, ellas buscan agruparse en escuelas donde los pares tengan características deseables (como un nivel socioeconómico similar o mayor al suyo, por ejemplo). Al autoseleccionarse, las familias contribuyen a generar patrones estructurales de segregación.

Algo parecido ocurre desde el lado de la oferta. Tal como la teoría económica predice (Urquiola 2015), las escuelas han respondido a los incentivos del mercado poniendo en marcha mecanismos de selección (de los mejores alumnos) o de descarga (de alumnos con bajo rendimiento) (Whitty y Power 2000, Elacqua 2012, Levin 1998b). Así, las mejores escuelas tienden a ser aquellas que han logrado filtrar a los mejores alumnos, que generalmente son los de mayor nivel socioeconómico, cuyos entornos familiares suelen conducir a aprovechar mejor la educación escolar. Las implicaciones que esto tiene en términos de estratificación y perpetuación de las desigualdades socioeconómicas son claras.

Esta clase de proceso —de filtrado por parte de las escuelas y de elección asimétrica y autoselección por parte de las familias— contribuye a crear patrones de segregación escolar, es decir, a

[...] la distribución desigual de grupos específicos de alumnos caracterizados por determinadas variables (socioeconómicas, [étnicas, de habilidad], de género, etc.) entre las escuelas de un determinado territorio [...] Estos patrones de distribución no responden a los efectos de una política intencional de asignación de alumnos según su diversidad, sino a una situación de facto. (Benito, Alegre y González-Balletbó 2014: 104)

Esto es particularmente problemático, dado que otra falla común de los mercados educativos son las externalidades, es decir, los efectos

o consecuencias imprevistos que afectan la calidad del servicio, pero que pueden no verse reflejados en su costo. Un estudiante aprende no solo de sus profesores y tutores, sino también de su entorno y de sus compañeros de clase. Esto, que en la bibliografía educativa se denomina “efectos de pares”, da cuenta de una de las sinergias más importantes que se genera en el proceso pedagógico, donde radica gran parte de la riqueza del proceso educativo. Los efectos de pares pueden ser tanto beneficiosos como negativos, y repercutir en todos los estudiantes o solo en algunos. Pero especialmente en sistemas educativos segregados, pueden generar impactos negativos para la sociedad, pues pueden llevar a reproducir y perpetuar las inequidades existentes (ver Balarín y Escudero 2018).

De esta manera, la calidad del servicio educativo no depende solo del proveedor, lo que es una diferencia muy importante con la mayoría de mercados de servicios. La calidad del servicio de una cafetería, por ejemplo, depende fundamentalmente de la cafetería misma: sabor y temperatura del café, mobiliario, iluminación, ventilación, atención del personal, etc. En el servicio educativo, en cambio, el esfuerzo del estudiante y su familia importan; más aún, también importa la condición socioeconómica de la familia. Esto genera una significativa inequidad en las oportunidades, la cual en el corto plazo tiene implicancias en los costos de proveer el servicio educativo, y en el largo plazo, si no se la toma en cuenta, perpetúa la inequidad de los resultados económicos.

Además de su impacto sobre la segregación educativa, los mercados educativos presentan otros problemas, como la distribución asimétrica de la información. La información sobre la calidad del servicio educativo que maneja un proveedor, un consumidor potencial (padre/madre de familia o estudiante) y un consumidor actual es diferente. Un director de colegio, o sus profesores, son conscientes de las posibles

limitaciones que tiene su propuesta educativa, pero no les interesa que todos las perciban. Con frecuencia, las familias que están buscando colegio para su hijo no cuentan con una fuente de información accesible, amigable y confiable que las ayude a tomar una decisión; y cuando si la hay, de todas maneras se guían por las recomendaciones de otras familias, así como por consideraciones valorativas o meramente idiosincráticas.

A esto se suma el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en otros servicios, la experiencia del “consumidor” del servicio educativo es única o escasa en el tiempo. Nuestra experiencia como consumidores se construye, en gran medida, sobre la base de hacer transacciones, por lo que la frecuencia de las transacciones importa, especialmente para agentes con racionalidad acotada como los seres humanos. Sin embargo, la contratación del servicio educativo es mucho más esporádica que la de otros servicios. En algunos casos, la decisión sobre a qué colegio enviar a los hijos se toma una sola vez en la vida, y los consumidores del servicio educativo difícilmente pueden adquirir gran experiencia acerca de la mejor manera de buscarlo y contratarlo. Por otro lado, el eventual error de contratar un mal servicio educativo puede ser muy caro —en especial cuando la inscripción o la matrícula tienen un alto costo— y repercutir en la vida de las personas. En todo caso, cuando se toma la decisión de cambiar de colegio, hay costos de transacción importantes, tanto monetarios (cuota de inscripción o matrícula) como no-monetarios (estrés de los niños o pérdida de redes sociales) (Paredes, Chumacero y Gallegos 2012).

Una dificultad adicional es que la calidad del servicio educativo es difícil de observar o medir. Esto sucede, por lo menos, por un par de razones. Por un lado, las dimensiones relevantes de la calidad son muchas, no todas fácilmente perceptibles. Si bien es posible medir con cierta confiabilidad los logros de aprendizaje de los estudiantes en

matemáticas, lectura, ciencias y otras materias, es más difícil hacerlo en pensamiento crítico, innovación, capacidad de trabajar en equipo, perseverancia y en un conjunto amplio de habilidades socioemocionales relevantes para la vida. Por otro lado, parte de la calidad de un servicio educativo se revela después de recibido, incluso tras décadas de haber abandonado las aulas. La respuesta a qué tan bueno es tal o cual colegio, finalmente se responde observando la trayectoria de vida de sus egresados: ¿a qué universidades fueron?; ¿a qué puestos de trabajo pudieron acceder?; ¿qué tan buenos profesionales son?; ¿qué clase de ciudadanos son? Para cuando se lo puede saber, sin embargo, la transacción económica por el servicio educativo ya terminó hace tiempo y queda poco lugar para el reclamo. Además, tales resultados difieren entre estudiantes, según la calidad de la adaptación de cada uno a la escuela (Abdulkadiroğlu, Agarwal y Pathak 2017).

Por otro parte, en los mercados y cuasimercados educativos la entrada y salida de los agentes no es libre, siempre presenta fricciones. Una queja común de las familias es lo difícil que resulta encontrar vacantes en los mejores (o más reputados) colegios privados, incluso cuando pueden pagarlos. En la misma línea, la decisión de cambiar de colegio es difícil (o por lo menos, problemática). Asimismo, la creación y cierre de colegios es más una excepción que la regla. Entre la decisión de abrir un colegio y el momento en que este comienza a operar, transcurre un largo tiempo. Algunas de estas barreras para el cierre y apertura —que son fundamentales para salvaguardar el interés público y el de las familias y estudiantes— limitan la competencia, con la consecuente implicancia de pérdidas sociales. Pero otras, aunque parezca irónico, resultan beneficiosas para la sociedad. En el modelo de competencia perfecta solo sobreviven las mejores empresas y el resto desaparece del mercado. Sin embargo, en un mercado educativo, el costo social de clausura de un colegio es grande. No siempre es un

hecho deseable, pues acarrea muchos costos para todos los agentes del sistema educativo, especialmente para las familias.

Hay un agente particularmente importante capaz de influir en el equilibrio del mercado de la educación: el Estado. Sin embargo, al ser uno de los más grandes proveedores de servicios educativos del mismo mercado que regula, surgen conflictos de interés. Además, uno de los supuestos centrales de la competencia perfecta es que ningún agente debe tener el poder suficiente para determinar que el mercado se mueva según sus decisiones. En educación esto es distinto. El Estado determina ciertos estándares y precios. Una de las decisiones que resulta fundamental es la de los salarios de los docentes. Si el Estado decide subir el sueldo de sus maestros, al colegio privado no le queda más opción que hacer lo mismo para conservar a sus docentes.

En una entrevista ofrecida a pocas horas de enterarse que recibiría el Nobel, Oliver Hart, un estudioso de la teoría de los contratos, señaló lo siguiente: “Creo que puede haber problemas si las escuelas buscan ganancias y una solución es que no tengan fines de lucro”.⁴ Resulta, pues, difícil pensar que una empresa con fines de lucro sea capaz de ofrecer la mejor educación posible. Cualquier centavo que vaya a engrosar las utilidades del negocio es un centavo que pudo haberse destinado a mejorar la calidad del servicio educativo. Y aquí vale la pena recordar el objetivo central de la política pública en esta materia: proveer educación de la mejor calidad para todos, sin importar la capacidad adquisitiva de las familias.

4 Ver: <http://www.pulso.cl/economia-dinero/oliver-hart-puede-haber-problemas-si-las-escuelas-buscan-ganancias-y-una-solucion-es-que-no-tengan-fines-de-lucro/>

2. MIRADA HISTÓRICA A LA CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL MERCADO EDUCATIVO EN EL PERÚ

En esta sección analizamos dos aspectos clave para entender la dinámica del mercado educativo en el Perú: (i) la trayectoria y situación actual del mercado de la educación privada, y (ii) el contexto normativo en el que se enmarca su crecimiento.

Para realizar este análisis, examinamos las bases de datos de la Evaluación Censal Escolar (ECE) y del Censo Escolar. Asimismo, revisamos leyes, resoluciones y normativa relevantes y discutimos algunos de los principales debates sobre educación privada que han tenido lugar en los medios de comunicación, lo que nos permite hacer un mapeo de la evolución de la normativa en el tiempo. Complementamos este análisis con 12 entrevistas a actores clave en instancias de gobierno educativo (Ministerio de Educación – MINEDU y direcciones regionales de educación – DRE) de distintas gestiones (Salas y Saavedra), así como a actores del sector privado y a un experto en el tema, como se observa en la tabla 2.⁵

2.1. El mercado de la educación privada: trayectoria reciente y situación actual

Como ya se dijo, el mercado de la educación privada en el Perú se caracteriza por una débil presencia del Estado, en su rol tanto de regulador

5 La mayor parte de este material y del análisis que presentamos aquí fue preparado —aunque al final no utilizado— para el estudio de Balarin (2015a).

Tabla 2
Entrevistas para la primera sección de este estudio
Gestión de Salas (MINEDU)

Gestión de Salas (MINEDU)	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionario 1 • Funcionario 2 • Funcionario 3 • Funcionario 4
Gestión de Saavedra (MINEDU)	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionario 1 • Funcionario 2 • Funcionario 3
DRE y unidad de gestión educativa local (UGEL)	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionario 1 de la DRE de Lima • Funcionario 1 de una UGEL en Lima
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • Promotor 1 de una cadena de escuelas privadas • Promotor 2 de una escuela privada
Expertos	<ul style="list-style-type: none"> • Experto miembro de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP)

como de proveedor de subsidios. Al 2015, la matrícula pública en educación básica regular alcanzaba un 73%, aunque con una tendencia a la baja. En 1997 llegaba al 86%. Al ser empleador directo del 80% de los profesores del sistema educativo, el Estado está en capacidad de fijar los salarios y las condiciones de trabajo de los docentes (efecto farol).

A inicios de la década de 1990, después de una crisis económica y política que llevó al casi total colapso del Estado, el país inicia una transformación política y económica. La crisis en mención implicó records mundiales de hiperinflación, la expulsión del país de la comunidad financiera internacional ante el no-pago de la deuda externa, y el desborde del conflicto armado interno. En ese contexto, Alberto Fujimori llegó a la presidencia y su gobierno se embarcó en un proceso

de ajuste fiscal y reformas estructurales, que llevó a recortar considerablemente el tamaño del aparato estatal, así como la participación y el rol regulador del Estado en la economía.

Los ajustes fiscales implicaron una reducción del gasto público en educación que tuvo consecuencias negativas para la calidad del servicio. Hubo una fuerte contracción en los salarios de los docentes que, en términos reales, se redujeron a niveles inferiores a los de décadas previas (Saavedra 2004: 189). Esto ocurrió en un contexto marcado por una carrera magisterial en la que la antigüedad, y no los méritos, determinaba el ascenso, y en la que además predominaba el uso de pedagogías de corte muy tradicional y memorístico, un currículo prescriptivo y una deficiente formación de los profesores, lo que trajo consigo una desprofesionalización docente. De otro lado, el margen de inversión en infraestructura, capacitación docente, materiales y otros bienes y servicios se contrajo.

En este escenario, el gobierno de Alberto Fujimori intenta poner en marcha una serie de reformas orientadas a “modernizar” la educación con criterios de eficiencia y eficacia. En los primeros años de la década del noventa, realiza dos intentos fallidos de introducir mecanismos de mercado en la provisión de servicios educativos públicos (i. e. creación de un cuasimercado). El primero se da con la promulgación del decreto legislativo 699, en 1991, que autorizaba la transferencia de la administración y conducción de los centros educativos estatales a entidades promotoras. El segundo intento ocurre en 1992, cuando el gobierno publica una serie de decretos legislativos que formaron la base de la llamada “modernización educativa” y que, en cierta medida, extendían lo planteado por el decreto legislativo 699 (Arregui 1994). Estas normas proponían una redefinición de la administración y el financiamiento educativos y permitían que entidades privadas gestionaran la educación pública (Arregui 1994: 85).

Ambas reformas generaron una gran oposición: se las interpretó como “una privatización de la educación, entendida ésta como la pérdida de la gratuidad de la enseñanza” (Ortiz de Zevallos y otros 1999: 7). En un contexto político difícil, previo al cierre del Congreso en 1992, el gobierno optó entonces por abandonarlas.

En 1996, sin embargo, el gobierno de Fujimori promulga el decreto legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, que constituye una política mucho más relevante para estudiar la privatización “por defecto” que ha tenido lugar en el país a partir de entonces. Antes de promulgarse ese decreto, la educación básica privada solo podía funcionar sin fines de lucro. La Ley de los Centros Educativos Privados, ley 26549 (1995), y el decreto legislativo 882, liberalizan la inversión educativa al establecer que los centros educativos privados, incluidas las universidades, pueden tener fines de lucro. El decreto legislativo 882 ofrece asimismo condiciones flexibles para la gestión pedagógica, administrativa y económica de los centros educativos privados y, lo que es más importante, incentivos tributarios a la inversión privada en educación, al instituir que aquellas escuelas que presentan un plan de inversión de ganancias para mejorar sus servicios, quedan exoneradas del impuesto a la renta.

A pesar del estímulo que representa este decreto legislativo, entre 1997 y 1998 la matrícula privada disminuye, aunque poco, en una tendencia contraria a la de otros países de la región. Algunos especialistas lo atribuyen a que en aquel entonces los ingresos familiares cayeron (Portocarrero y otros (2002: 207).

A partir del año 2004, sin embargo, y como se ilustra en las páginas siguientes, esta tendencia cambia. A la par que sigue aumentando el número de escuelas privadas, la matrícula en educación básica privada empieza a elevarse, lo que coincide con el proceso de crecimiento económico en el país —esta dinámica es analizada en detalle

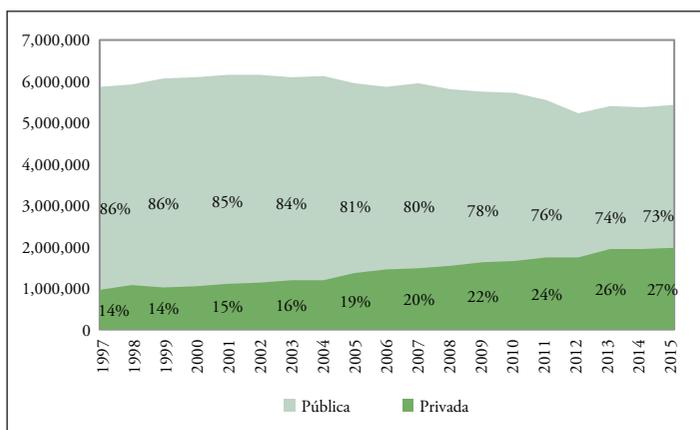
por Cuenca (2013). Es revelador comparar estos resultados con los de otros países de Latinoamérica. Si bien hay una tendencia en los países de ingreso medio y bajo de la región a privatizar los sistemas educativos, el crecimiento de la matrícula privada en el Perú ha sido particularmente rápido en los últimos años. Así, mientras que en 2015 el porcentaje promedio de matrícula privada en países de ingreso medio y bajo de Latinoamérica era de 18%, en el Perú alcanzaba el 27% (World Bank 2017).

Tendencias en la oferta y demanda de educación básica regular privada tras la promulgación del decreto legislativo 882

A partir de 1997, luego de la promulgación del decreto legislativo 882, se observa una tendencia al crecimiento de la matrícula en educación privada en el país. Al inicio de ese periodo, esta estaba ligeramente por debajo del millón de estudiantes (14% de la matrícula total de educación básica). Para el año 2015, llega a casi 2 millones (27% de la matrícula total en el país). En contraste, la matrícula pública descende aproximadamente de 5 a 4 millones de estudiantes (gráfico 1). Si bien este proceso se inicia en la segunda mitad de la década del noventa, luego de la promulgación del decreto legislativo 882, la tendencia es particularmente marcada a partir del año 2004. Esto coincide con el proceso de crecimiento económico sostenido en el país, algo que ya Cuenca (2013) ha resaltado, y sugiere que, a mayor poder adquisitivo, más familias están optando por salir de la escuela pública para pasar a la privada. Dicho esto, vale la pena resaltar la recuperación de la matrícula pública que se comienza a experimentar desde 2013.

Al explorar lo que ocurre en el ámbito nacional, se observa que el crecimiento de la matrícula privada es particularmente marcado en

Gráfico 1
Evolución de la matrícula a escala nacional (1997-2015)



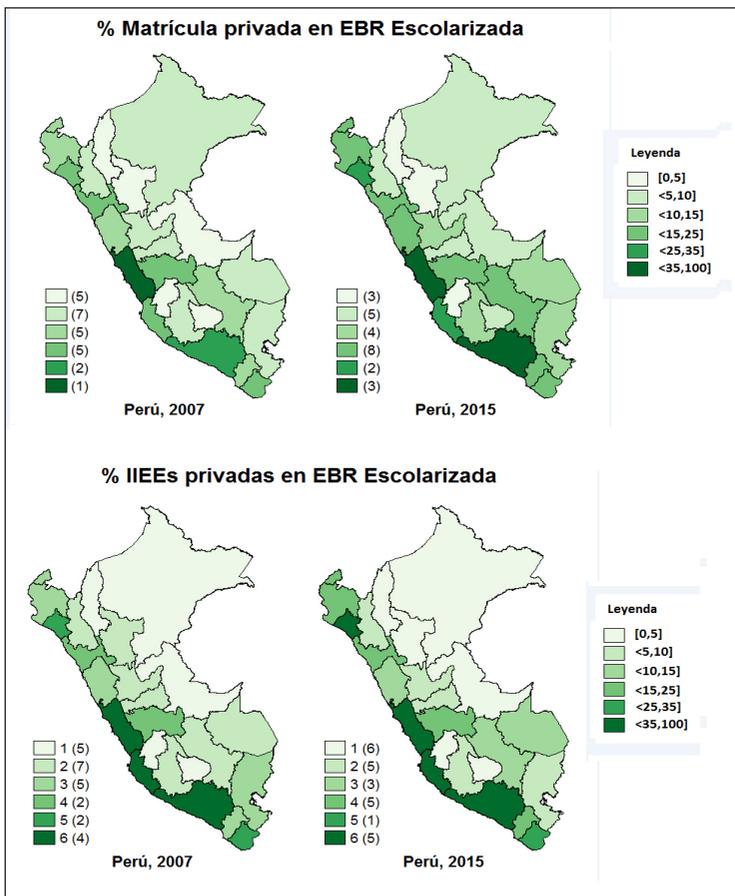
Fuente: Instituto Cuánto (2013) y Censo Escolar. Elaboración propia

la costa. En 2007, Lima era el único departamento con 35% o más de matrícula en instituciones educativas privadas. Los departamentos de Ica, Arequipa y la provincia constitucional del Callao tenían más de un 35% de estas instituciones, aunque no de matrícula. Para el año 2015, todos ellos superaban el 35% tanto de matrícula como de instituciones privadas. A ese grupo se suma Lambayeque, con 37% de estas instituciones.

Sin embargo, también se mantienen los departamentos en los que hay una escasa oferta privada de servicios educativos. En un extremo figuran Amazonas y Huancavelica, con menos de un 5% de matrícula e instituciones educativas privadas, tanto en 2007 como en 2015. Cerca de ellos se encuentra una lista considerable de departamentos en los que ni la matrícula ni las instituciones educativas privadas superan el 10% durante el periodo de análisis: Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Loreto, Pasco, San Martín y Ucayali. Estos lugares del país

son aún relativamente ajenos a la oferta privada de servicios educativos, lo que puede deberse a los problemas de acceso a esos territorios, que encarecen el servicio, combinados con el reducido tamaño del mercado y una limitada capacidad de pago de los hogares, que hace que una provisión privada no sea rentable (gráfico 2).

Gráfico 2
Distribución de la matrícula a escala regional



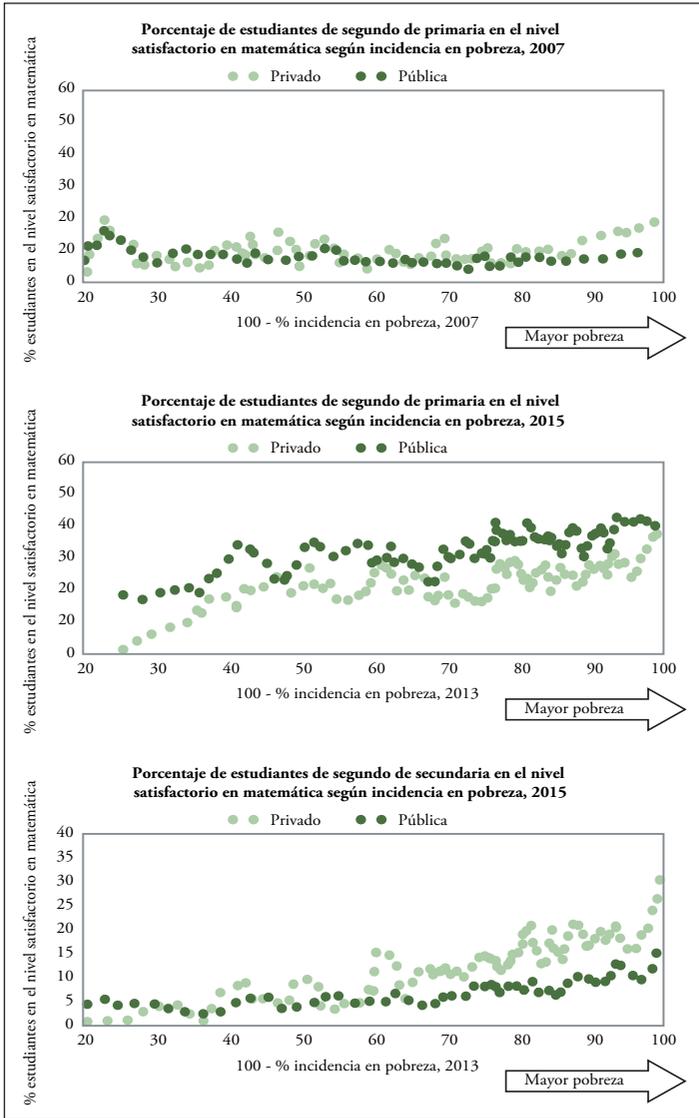
Fuente: Censo Escolar. Elaboración propia.

En el gráfico 3 se muestra las diferencias en el desempeño en matemáticas entre estudiantes de segundo de primaria y de secundaria de las escuelas públicas y privadas, ordenadas según la incidencia de pobreza en los distritos del país. Hay por lo menos cuatro hechos estilizados que resaltan en los resultados de primaria. En primer lugar, hacia el año 2007 el desempeño es bajo para todos los niveles socioeconómicos del total de distritos en el ámbito nacional. En los distritos más ricos se puede evidenciar resultados superiores a los del resto del país, pero la diferencia no es muy grande. En segundo lugar, en 2015 el desempeño de todos mejora, pero en especial el de los distritos más ricos. De esta manera, la desigualdad en el desempeño según niveles socioeconómicos aumenta. En tercer lugar, en el año 2007 el desempeño de las escuelas privadas es superior al de las públicas en los distritos más ricos del país (aquellos donde la pobreza no superaba el 20%). Por último, en 2015 el desempeño de las escuelas públicas sobrepasa al de las privadas en todos los distritos del país.

En secundaria no es posible mostrar la evolución del desempeño, pues solo se cuenta con información para 2015. En ese año hay 442 distritos con provisión privada, y en la mayoría de ellos, especialmente en los más pobres, el desempeño de los estudiantes de escuelas privadas supera al de los alumnos de escuelas públicas. La brecha público-privado en desempeño que se observa entre la primaria y la secundaria merece un análisis adicional, que escapa al alcance de este estudio.

Lima Metropolitana concentra casi un tercio de la matrícula total del país, pero la mitad de la privada. En la capital hay aproximadamente un millón de estudiantes en instituciones educativas privadas y otro tanto en públicas. Entre 2007 y 2015 se advierte un cambio importante en la composición del alumnado, mas no en su cantidad: durante ese periodo el total de estudiantes ha estado siempre bordeando los dos millones. Sin embargo, el año 2007 el porcentaje que estaba en escuelas privadas era de un 37% y aumenta a un 48% en

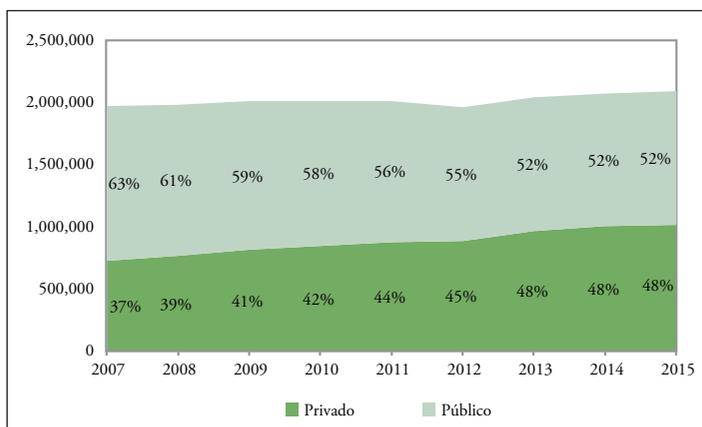
Gráfico 3
Rendimiento de las escuelas según incidencia de pobreza
en el distrito, 2007 y 2015



Fuente: ECE 2007 y 2015 y Mapa de Pobreza 2007 y 2013 (INEI). Elaboración propia.

2015. En Lima se puede percibir el fenómeno de la recuperación de la matrícula pública a partir de 2013 que se documentó líneas arriba para el ámbito nacional.

Gráfico 4
Evolución de la matrícula en Lima Metropolitana, 2007-2015

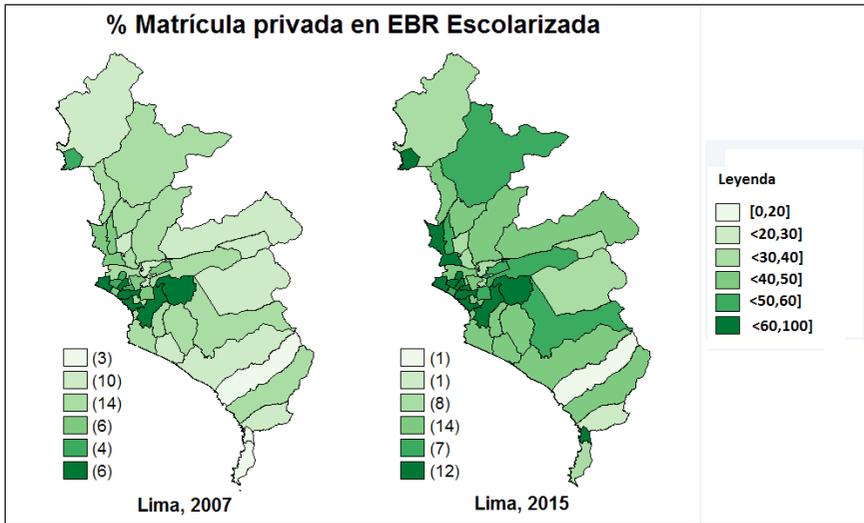


Fuente: Censo Escolar. Elaboración propia.

La expansión de la matrícula privada se ha dado en casi todos los distritos de Lima, salvo en los balnearios del sur, que mantienen menos de un 20%. Para el año 2007 hay 10 distritos con más del 50% de matrícula privada, y para 2015 esta cifra casi se duplica.

En cuanto al número de escuelas privadas en Lima, el gráfico 6 muestra una notoria expansión. Los mapas dan cuenta del gran crecimiento de la oferta privada que tuvo lugar entre la aplicación de los censos escolares 2004 y 2012. Se observa también la menor oferta de escuelas públicas en las zonas periféricas de Lima Norte, Lima Este y Lima Sur, que no solo son las de mayor concentración de pobreza en Lima Metropolitana, sino las que han registrado un mayor crecimiento poblacional en los últimos años. La oferta privada, en cambio, ha aumentado

Gráfico 5
Distribución de la matrícula en los distritos de Lima



Fuente: Censo Escolar. Elaboración propia.

de manera notable en estas zonas. Esto da cuenta del crecimiento de la oferta privada de bajo costo, como se infiere de la ubicación de muchas de las escuelas particulares en zonas de pobreza.

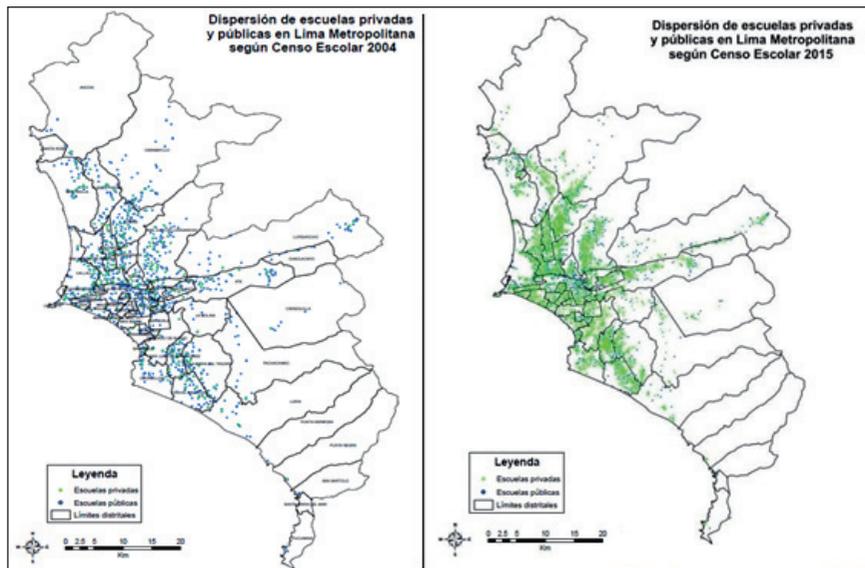
Pese a esta expansión, es importante mencionar que en dos tercios de los distritos del país solo llega aún la oferta pública. En esos lugares, sea por falta de una masa crítica o por la escasa capacidad adquisitiva de los hogares, no hay todavía escuelas privadas.

Características actuales del mercado educativo privado

Una característica importante del mercado de la educación privada es su heterogeneidad. En el Perú, esta es una característica de la oferta educativa en general, pública y privada, que se manifiesta tanto en las

Gráfico 6

Dispersión de las escuelas en los distritos de Lima, 2004 y 2015

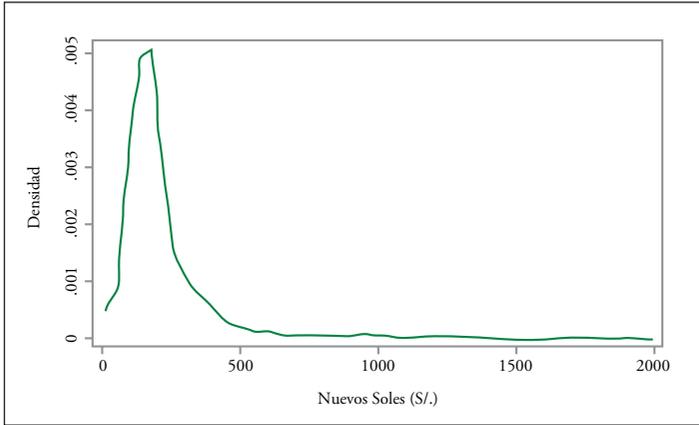


Fuente: Censo Escolar 2004 y 2015. Tomado de Balarin (2015a)

particularidades de cada escuela (infraestructura, organización, prácticas pedagógicas, etc.), como en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. La naturaleza y calidad de los resultados de aprendizaje que obtienen las escuelas varían, sobre todo en función del nivel socioeconómico de sus estudiantes.

A continuación, analizamos las particularidades del mercado educativo privado. El gráfico 7 muestra la distribución de las escuelas por pensión mensual. Vemos que el 63% de las escuelas tiene una pensión de menos de 200 soles; el 25% de entre 201 y 400 soles; y solo el 12% de más de 400 soles. Como referencia, en el segmento público de la educación básica regular, el Estado invierte mensualmente cerca de 325 soles por estudiante.

Gráfico 7
Distribución de escuelas por pensión mensual, 2015

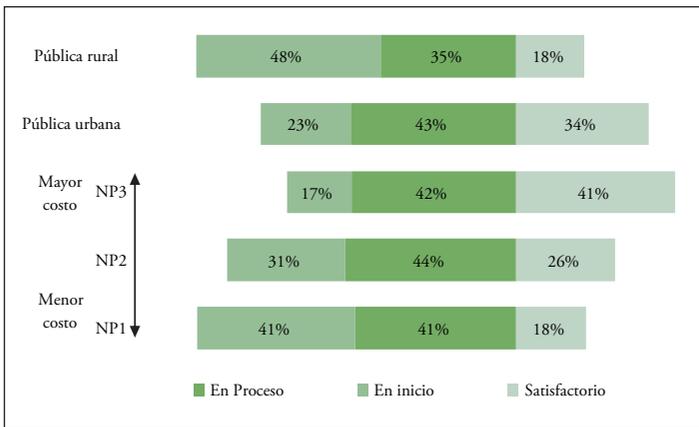


Nota: Hay 331 instituciones educativas con pensiones de más de 2000 soles.

Fuente: Identicole. Información disponible para el 80% de escuelas del país

Elaboración propia.

Gráfico 8
Nivel de rendimiento de segundo de primaria en matemáticas, 2015



Fuente: ECE 2015. Elaboración propia.

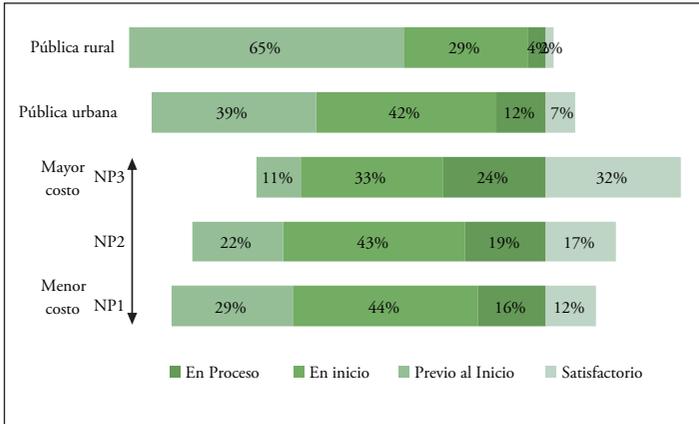
Esta heterogeneidad se refleja también en la calidad de los servicios que las escuelas proveen y en el rendimiento de sus alumnos. En el gráfico 8 se observa que en segundo de primaria de escuelas privadas, a menor costo de la pensión, menor es el porcentaje de estudiantes en el nivel satisfactorio de rendimiento en matemáticas. Y solo las escuelas con una pensión superior a los 400 soles tienen mejores resultados que las escuelas públicas urbanas. En el caso de las escuelas públicas, la heterogeneidad en rendimiento se observa por área geográfica, según sea urbana o rural. Las escuelas públicas en zonas rurales alcanzan resultados más bajos que sus pares en zonas urbanas.

En segundo de secundaria aumenta la relación positiva entre los resultados educativos y el monto de la pensión, mientras que los resultados se revierten en la comparación pública-privada, medidos como la proporción de alumnos con un nivel satisfactorio. Asimismo, estas diferencias aumentan en la comparación con las escuelas públicas de zonas rurales (gráfico 9).

Estas diferencias en rendimiento pueden deberse a diferencias en el suministro de los servicios educativos entre públicos y privados con distinta capacidad de inversión. Entre ellas, la infraestructura provista por escuelas con un distinto nivel de pensión. En el gráfico 10 se observa que hay ligeras diferencias en el acceso a agua, desagüe y alumbrado entre las escuelas privadas, dependiendo del monto de la pensión. Sin embargo, las diferencias son más notorias en las escuelas públicas, especialmente en las rurales.

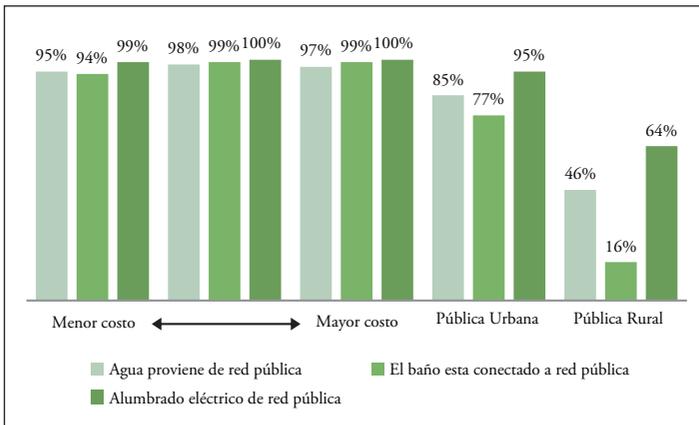
En lo que respecta a los materiales utilizados en los techos, pisos y paredes de las escuelas, el gráfico 11 nos muestra diferencias entre las públicas y las privadas según el monto de la pensión. El material utilizado es mejor en las escuelas privadas de mayor costo, seguidas de las escuelas públicas urbanas y de las escuelas privadas de menor costo. Las escuelas públicas rurales son las que presentan la peor calidad.

Gráfico 9
Nivel de rendimiento de segundo de secundaria en matemáticas, 2015



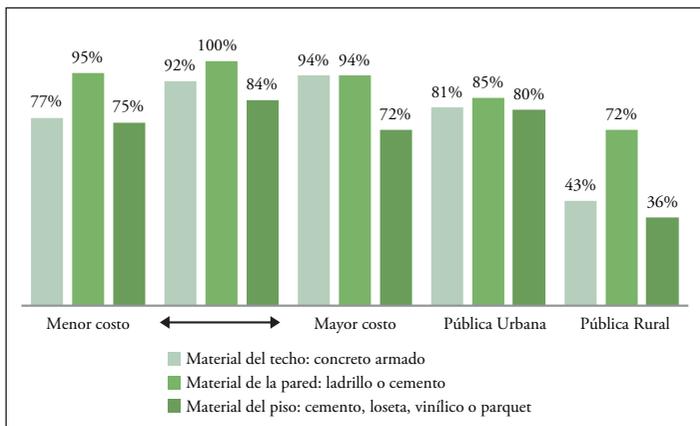
Fuente: ECE 2015. Elaboración propia.

Gráfico 10
Acceso a servicios básicos provenientes de la red pública, 2015



Fuente: Censo Escolar 2015. Elaboración propia.

Gráfico 11
Material de los techos, pisos y paredes de las escuelas, 2015



Fuente: Censo Escolar 2015. Elaboración propia.

Estas cifras ponen en evidencia la heterogeneidad de las escuelas, tanto públicas como privadas, en aspectos como los resultados educativos, el acceso a servicios básicos y la infraestructura. En el caso de las privadas, la heterogeneidad en los resultados educativos está directamente relacionada con el monto de la pensión.

2.2. La regulación en los mercados educativos

El funcionamiento y los resultados de cualquier mercado se determinan en gran medida por la manera en que se los regula; los mercados educativos no son una excepción. En esto coinciden autores e instituciones con diversas posturas, ya sea en contra (Klees 2008, Levin 1998a) o a favor de crear mercados educativos (World Bank 2001, Barrera-Osorio 2007). Por ejemplo, el Banco Mundial —que en los

últimos 25 años ha promovido activamente el desarrollo de esos mercados en el mundo—⁶ señala que

[...] el valor de la participación del sector privado [en la educación] no implica abdicar la responsabilidad gubernamental: los gobiernos, típicamente, deberán proveer una regulación y supervisión apropiadas para asegurar la calidad y la relevancia de los servicios educativos privados, así como [para garantizar] el acceso para estudiantes en situación de desventaja. (World Bank 2012)

A diferencia del Perú, en la mayoría de los países donde se ha expandido la provisión privada de servicios educativos, este proceso ha contado con financiamiento público. Al ser el Estado el principal financiador, el argumento en favor de una regulación efectiva resulta más directo y claro. Sin embargo, en nuestro caso, la necesidad de regulación se basa en los principios del enfoque de derechos. En el Perú, el Estado tiene un rol garante de que la provisión de servicios educativos sea de la mejor calidad para todos, independientemente de quien sea su proveedor.

En el ámbito internacional, la evidencia sobre regulación se ha enfocado en tres aspectos: la admisión selectiva de los estudiantes, la pensión y la finalidad de lucro de los promotores educativos. Se ha encontrado que los dos primeros aspectos exacerbaban la segregación social y limitan la posibilidad de competir sobre la base de la calidad educativa. Respecto al lucro, la evidencia apunta a la necesidad de procesos rigurosos de acreditación, junto con una regulación efectiva sobre los procesos de selección y los precios (OECD 2016).

6 En sus diversas formas: introducción de mecanismos de mercado en la educación pública (promoción de la libre elección de escuelas, financiamiento de la demanda, autonomía escolar); promoción de asociaciones público-privadas; y financiamiento a esquemas de educación privada de bajo costo (Mundy y Menashy 2012).

Los mecanismos de mercado han probado ser útiles para la asignación eficiente de recursos en diversos contextos, algo que sin embargo no siempre va de la mano con una asignación equitativa de tales recursos. En un mercado de servicios educativos, esto resulta crucial, pues se trata de la asignación de oportunidades para el desarrollo humano de los estudiantes y sus familias. Así, la regulación de los mercados educativos debería buscar los beneficios que puede traer la competencia entre escuelas (innovación, eficiencia, costo-efectividad, etc.), sin comprometer la equidad (Epple, Romano y Urquiola 2015).

En las páginas que siguen analizamos la evolución reciente y la situación actual de la normativa que regula las actividades del sector educativo privado en el Perú. Utilizamos para ello el enfoque propuesto por Moore (1978), quien plantea que un sistema legal no es simplemente un cuerpo uniforme de regulaciones e interpretaciones coherentes, sino que como todo sistema de arreglos institucionales, mantiene un vínculo y una relación de influencia mutua con otros espacios sociales (Moore citado en Zerilli 2010). Según Moore, todos los sistemas legales están relacionados con un “contexto más amplio” (Moore citado en Zerilli 2010: 4). Entendemos por “contexto amplio” el horizonte normativo en el que se enmarcan los reglamentos y leyes más específicos, y que incluye valoraciones, conceptos predominantes en el debate público, orientaciones de política y otros elementos que no son necesariamente leyes, sino que definen las reglas de juego de un campo determinado.

En la mayoría de países donde se han desarrollado mercados educativos, ya sea por la vía de concesiones o mediante la introducción de mecanismos de competencia y libre elección entre escuelas públicas, los Estados —en tanto entes financiadores y rectores— han mantenido un importante grado de control sobre los proveedores privados de servicios educativos, garantizando condiciones mínimas de infraestructura,

calificación del personal docente, organización y currículo. El caso peruano ha sido distinto.

En el Perú de los últimos 20 años, es notoria la ausencia del Estado como garante de la calidad y equidad en la provisión de servicios educativos privados. Como veremos en las siguientes páginas, esto se observa en la naturaleza engorrosa de la normativa y en los vacíos y contradicciones que hay en ella; en la falta de capacidad funcional de las instancias competentes del sector educación para hacer cumplir las normas; y en la limitada información con la que el sector cuenta sobre el mercado de la educación privada. Todo esto, a su vez, es reflejo de la inexistencia de una adecuada política de articulación con el sector privado, capaz de enmarcar las acciones de los proveedores de servicios de educación privada en el país en un horizonte normativo apropiado.

El horizonte normativo y el marco regulador de la educación privada

En las dos últimas décadas, los horizontes normativos de la educación pública y de la privada han seguido trayectorias distintas. En ambos casos encontramos un punto de partida similar: las reformas estructurales puestas en marcha durante el gobierno de Alberto Fujimori, que apuestan por la desregulación y por el mercado como un mecanismo de asignación de recursos en un contexto de precaria institucionalidad (decreto legislativo 882).

En el caso de la educación pública, esto se traduce en un arreglo institucional mediante el cual, a partir de la Constitución de 1993, el Estado asume un rol complementario al del mercado. Con el retorno a la democracia en el año 2000, sin embargo, empieza un proceso de consolidación paulatina de su horizonte normativo, gracias a acciones tales como la aprobación de la Nueva Ley General de Educación en

2004; la elaboración del Proyecto Educativo Nacional; la consolidación del currículo nacional y el desarrollo de instrumentos orientadores de las prácticas educativas (como los estándares); la creciente evidencia generada a partir de la evaluación de aprendizajes y los sistemas de información del MINEDU (Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa – SIAGIE, Semáforo Escuela, etc.), que sirve para orientar la toma de decisiones y las prácticas de los actores en diferentes ámbitos; la reforma magisterial (en toda su amplitud, que incluye la nueva Ley de Carrera Magisterial, el Marco del Buen Desempeño Docente, los sistemas de incentivos a las buenas prácticas, etc.); los Compromisos de Gestión Escolar y el Marco del Buen Desempeño de Directivos.

En cambio, el horizonte normativo de la educación privada se ha mantenido casi igual y fundamentalmente despoblado de elementos que permitan garantizar la provisión de servicios educativos de calidad y con equidad. Al analizarlo, encontramos grandes vacíos y una marcada falta de claridad en la definición misma de sus objetivos.

Un primer e importante vacío tiene que ver con la rectoría que el MINEDU ha ejercido sobre el sector privado de la educación. Hasta antes del año 2015, no existía en ese ministerio una oficina encargada de velar por la calidad de la oferta privada, ya sea para regularla de una forma adecuada, para supervisarla de manera periódica o para asegurar que ciertos lineamientos básicos de política se cumplieran en las escuelas. Ante esta ausencia, se llegó a pensar incluso que la función supervisora debía ejercerla el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

A la debilidad del horizonte normativo de la educación privada, y como consecuencia de ella, se suma un marco regulador engorroso y plagado de vacíos y contradicciones. El gráfico 12 ilustra la evolución de este marco.

En 1995 se promulga la ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, vigente hasta hoy, y que establece el derecho de toda persona natural o jurídica a promover y conducir centros y programas educativos con autonomía pedagógica, organizacional y económica.⁷ Al año siguiente, en 1996, se promulga el decreto legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, con la finalidad de “promover la modernización del sistema educativo” y la ampliación de la oferta y la cobertura. Este decreto autoriza a cualquier persona natural o jurídica a participar de la fundación, promoción, conducción y gestión de escuelas privadas, con o sin fines de lucro, las cuales pasan a regirse por las normas organizacionales y laborales de la actividad privada. Establece, asimismo, beneficios tributarios para estas instituciones educativas. Con esta norma, la expectativa del Estado y del sector privado era que la calidad del servicio que brindarían las escuelas privadas fuera igual o mejor que la de las públicas, que no se daban abasto para albergar a la creciente población escolar. Sin embargo, este interés no fue acompañado de un plan de supervisión y regulación adecuado.

En 1998 se promulga el Reglamento de Infracciones y Sanciones para Instituciones Educativas Particulares (decreto supremo 004-98-ED), que establece las normas y procedimientos para aplicar las sanciones administrativas por infracciones fijadas en el decreto legislativo 882. Sin embargo, recién en el año 2004 se promulga la resolución ministerial 0181-2004-ED, que establece los procedimientos para aplicar el reglamento de 1998 y regula las etapas del procedimiento para sancionar a las instituciones educativas privadas, determinando la clase de supervisión, las sanciones y su ejecución, y los recursos administrativos.

7 Así, la ley establece autonomía para definir la línea axiológica que regirá el centro educativo; la duración, el contenido, la metodología y el sistema pedagógico del plan curricular; los sistemas de evaluación y control de estudiantes; la dirección, organización, administración; y el régimen económico, disciplinario, de pensiones y de becas (MINEDU 2017).

En el año 2002 se promulga la ley 27665, Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al Pago de Pensiones en Centros y Programas Educativos Privados —conocida también como “Ley Flores Araoz”, en alusión al congresista que la presentó. Esta norma prohíbe a las instituciones educativas particulares condicionar sus servicios al pago de la pensión, y presionar a las familias para que cumplan sus obligaciones económicas a través de medidas intimidatorias y que afecten el desarrollo de los alumnos, prácticas que venían ejerciéndose de manera habitual en muchas escuelas privadas. La ley fue severamente criticada por los promotores de escuelas privadas, quienes consideraron que los despojaba de su derecho a cobrar la pensión en la fecha establecida, lo cual, según argumentaron, terminaría desalentando la inversión en educación (Trahtemberg 2002, prensa). Esto, por cierto, no ocurrió.

En el año 2006 se promulga el Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Técnico Productiva (decreto supremo 009-2006-ED), que establece las normas que regulan la autorización de funcionamiento, organización, administración y supervisión de las instituciones privadas de educación básica y técnico-productiva, y que fija el procedimiento para su ampliación, suspensión, receso o clausura. Ese mismo año se promulgan los Lineamientos de la Comisión de Protección al Consumidor desde el INDECOPI (resolución 001-2006-LIN-CPC/INDECOPI). En este documento se aclaran los roles y responsabilidades tanto de los proveedores como de los consumidores del servicio educativo, y se explica en qué situaciones optar por un reclamo ante un servicio no idóneo (generación de falsas expectativas, incumplimiento de normas, entrega de certificados falsos, etc.),⁸

8 En los lineamientos se ejemplifican situaciones en las que no se recibió un servicio idóneo. Sobre la entrega de certificados, por ejemplo, se dice: “Según el criterio establecido por la Comisión y por la Sala, los proveedores de servicios educativos son responsables por las

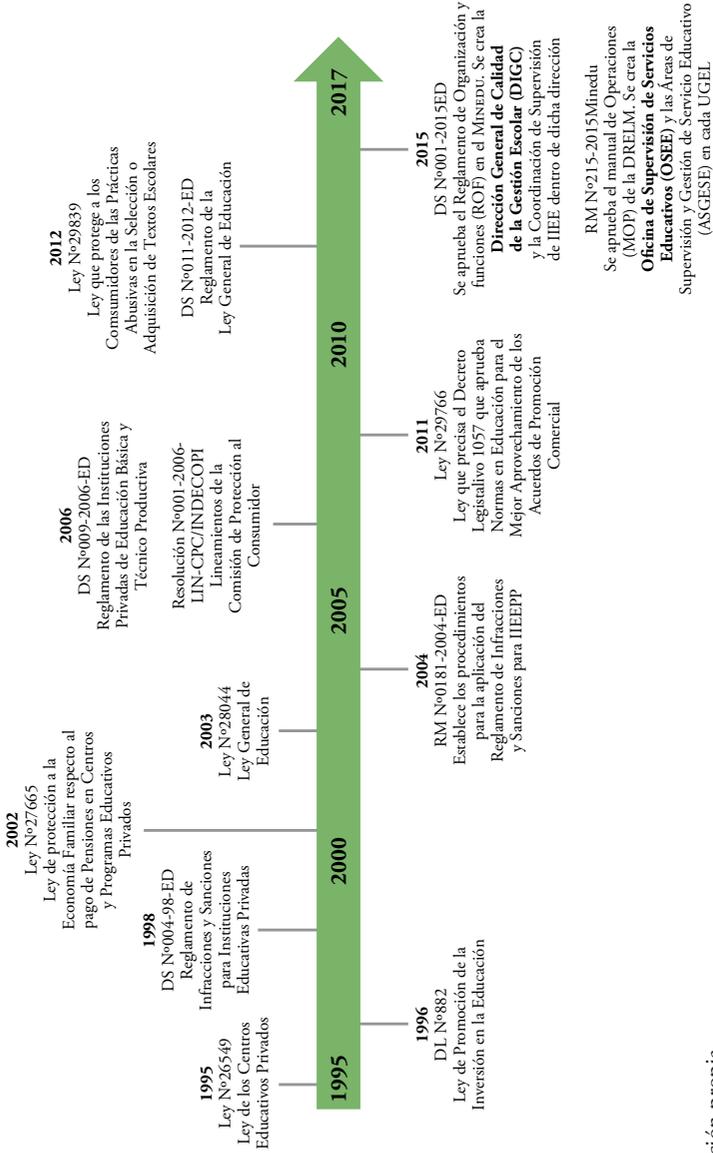
las facilidades de pago que deben otorgar los centros educativos, los certificados que ofrecen y los requerimientos para las capacitaciones y cursos que se brindan.

También a partir de INDECOPI, en setiembre de 2010 se promulga la ley 29571 o Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la que se dedican tres artículos a los productos o servicios educativos privados de educación básica, técnico-productiva y superior. Uno de sus principales requerimientos es que los centros educativos privados brinden “información veraz, oportuna, completa, objetiva y de buena fe sobre las características, condiciones económicas, ventajas y demás términos y condiciones del producto o servicio” (a. Artículo 74º); “que se le cobre la contraprestación económica correspondiente a la prestación de un servicio efectivamente prestado por el proveedor de servicios educativos” (b. Artículo 74º) y “que no se condicione la entrega del documento que acredite, certifique o deje constancia del uso o desarrollo del producto o servicio a pago distinto del derecho de trámite, salvo en el caso de que el usuario registre deuda pendiente con la institución educativa, en concordancia con la legislación sobre la materia” (e. Artículo 74º).⁹

características, resultados, ventajas y beneficios de los cursos y carreras que ofrecen a los consumidores. Como ejemplo de la aplicación de este criterio, puede citarse el caso de un consumidor que adquirió los servicios de un centro de educación ocupacional que ofreció en su publicidad otorgar certificados a nombre de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos por culminar carreras técnicas y cursos libres, sin estar autorizado para ello. Sin embargo, luego de cumplir con el plan curricular y aprobar el examen de grado correspondiente, el consumidor no recibió un certificado a nombre de una universidad sino a nombre del Ministerio de Educación. Por ello, la Comisión y la Sala consideraron que el denunciado generó falsas expectativas en el denunciante al ofrecerle ventajas y beneficios que no podía efectivamente brindar, por lo que declararon fundada la denuncia” (resolución 001-2006-LIN-CPC/INDECOPI, p. 113).

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

Gráfico 12 Cronología reciente de las normas y oficinas que regulan la educación privada en el Perú



Elaboración propia.

La organización y funciones del sector educación para la aplicación de las disposiciones planteadas en el marco normativo

A los problemas del horizonte normativo y del marco regulador de la educación privada, se suman las debilidades en la organización y funciones del sector educación (tanto del MINEDU como de las DRE y UGEL) para aplicar las normas establecidas.

Como hemos visto hasta aquí, el Estado se mantuvo al margen de la educación privada entre 1996 y 2011. Como se dijo, en ese entonces no había una oficina en el MINEDU encargada de velar por una adecuada articulación con el sector privado. Por otro lado, aunque las instancias de gestión educativa descentralizada (las UGEL y las DRE) también tienen un rol crucial en la regulación, supervisión y sanción de las escuelas privadas, hasta hace relativamente poco estas labores no se llevaban a cabo de manera consistente.

Esto puede atribuirse, en buena medida, a lo ocurrido en el marco del proceso de descentralización que se inicia en 2004. Como parte de este proceso, el MINEDU deja de ser el ente ejecutor, convirtiéndose en el ente rector del sector, y se transfieren capacidades de gestión a las instancias de gestión educativa descentralizada. Estas instancias, sin embargo, no contaban con las capacidades necesarias para desarrollar sus funciones, y los límites de su autonomía no fueron claros (Balarín 2016). Esto se sumó a la confusión y fragmentación del marco regulador y a los vacíos en la definición del rol rector del MINEDU, y configuró un panorama complejo y precario en lo que respecta a la aplicación de las normas.

Estos vacíos dieron lugar a una serie de problemas, como la proliferación de escuelas informales que operaban sin licencia o que usaban mecanismos indebidos —entre ellos, el “alquiler” de códigos modulares— para funcionar de manera en apariencia legal. Todo esto, de espaldas a la mirada supervisora del MINEDU, las DRE y las UGEL.

Un caso que ilustra los problemas que se generaron en este contexto es el de SJL, un distrito en el que ha habido un crecimiento explosivo de la oferta y demanda de educación privada. La UGEL de esta zona está encargada de supervisar las más de 600 instituciones privadas de su jurisdicción, pero el equipo a cargo está conformado solo por tres personas que, además, cumplen funciones regulares en otras áreas.

Sí, mire, de acuerdo a la ley, las instituciones privadas tenían su autonomía que corresponde, eran intocables. La UGEL nunca antes ha visto, no ha supervisado. Por ejemplo, las instituciones privadas requieren también monitoreo en el aspecto pedagógico, entonces eso no se da, simplemente estamos supervisando la situación de su formalidad de funcionamiento, nada más. Pero la acción concreta, que es el monitoreo a las instituciones educativas, no existe y hasta ahora no se ejecuta, entonces están funcionando a la deriva, no sé si contarán con profesionales pedagogos, no sé realmente. (Entrevista a funcionario 1 de UGEL en Lima, 2014)

La débil definición de funciones da lugar a dificultades concretas, como que la infraestructura educativa en las escuelas de bajo costo sea “no solo pobre sino caótica” (entrevista a funcionario 2 de la gestión Salas del MINEDU, 2013), y no cumpla con condiciones básicas de calidad y seguridad.

Estos problemas en la definición de funciones se traducen también en una falta de información sobre las escuelas privadas. El MINEDU no centraliza información sobre el sector privado, y los documentos que se requieren para otorgar licencias se encuentran, en papel, desperdigados en las diferentes UGEL del país. Así, por ejemplo, hasta el año 2012 (cuando se crea el SIAGIE) no se contaba con información

sobre el estado de las licencias de las escuelas privadas, el número de alumnos y de maestros que había en cada una de ellas, cuántas quejas surgían, el monto de la pensión y de la matrícula, si el estatus de las escuelas era con o sin fines de lucro, etc. Esto dificulta la gestión de las autoridades del sector.

Los vacíos en la definición de funciones han llevado a una marcada falta de interés del sector educación en la educación privada, precisamente en los años de mayor crecimiento de la oferta y demanda de servicios de esta índole en el país.¹⁰ Esto, según algunos entrevistados, ha incrementado la heterogeneidad de la oferta: junto con escuelas —sobre todo las que atienden a los estratos socioeconómicos medio-altos y altos— que logran autorregularse bastante bien, que forman parte de redes o asociaciones, que ofrecen certificados internacionales que les demandan cumplir normas de calidad bastante altas, etc., hay escuelas —usual, aunque no únicamente, orientadas a los sectores medio-bajos y bajos— que suelen estar bastante más atomizadas y que no responden a criterios de calidad mínimos, pues no se las regula.

[Hay un] alto grado de heterogeneidad en la oferta privada. Por un lado, están los colegios que pertenecen a ADCA, ADECOPA, ADECORE, que reúnen en total a unos 200 colegios del país, y los colegios privados de bajo presupuesto o “colegios garaje”. Es en estos últimos donde encontramos la mayor cantidad de denuncias de abuso y nadie los regula. (Entrevista a funcionario 2 de la gestión Salas del MINEDU, 2013)

Esta heterogeneidad también complica el rol del MINEDU, pues las normas que se requiere para regular al sector menos organizado de

10 El proceso de descentralización en el Perú se inicia en el año 2003, que fue cuando empieza a crecer el número de escuelas privadas y la matrícula privada en el país.

la oferta son normalmente criticadas o rechazadas por el sector más organizado, que defiende el libre mercado educativo.

La falta de claridad normativa y de capacidad organizativa y funcional para aplicar las normas vigentes da lugar cada año a una gran cantidad de problemas, que van desde cobros indebidos a las familias y niños que no pueden obtener certificados de educación por haber estudiado en escuelas privadas que no cuentan con licencia —lo cual por lo general interrumpe o trunca su trayectoria educativa—, hasta problemas de corrupción en la compra de textos escolares, o situaciones, ampliamente reportadas en la prensa, como la de escuelas privadas que adquieren libros que contienen errores —estos colegios utilizan textos distintos a los de los colegios públicos, que ellos mismos seleccionan.

Esta mirada a la historia reciente de la normativa nos muestra un escenario de vacíos y contradicciones en el marco regulador del mercado de la educación privada. Se trata de un marco con una multiplicidad de leyes, decretos y reglamentos —muchas veces ambiguos, engorrosos y contradictorios entre sí— que genera confusión entre los actores y dificulta la aplicación de las normas. Hasta el momento, se ha buscado resolver estos vacíos y contradicciones con medidas *ad hoc*, que, como veremos, han terminado causando nuevos problemas. Así, no es exagerado afirmar que son muy pocas las normas que se cumplen en las escuelas privadas y muy pocas las escuelas que se supervisan y sancionan.

En años recientes, a través de la Dirección de Gestión de la Calidad (DIGC), el MINEDU ha buscado recuperar su rol rector del sector frente a las escuelas privadas, poniendo en marcha algunas iniciativas de revisión de la normativa vigente, de combate a la informalidad y de generación de información, cuyos frutos están aún por verse.

3. EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO EDUCATIVO EN SAN JUAN DE LURIGANCHO

Luego de discutir el panorama general del mercado educativo peruano y su regulación, la siguiente sección aplica los conceptos mencionados al caso de las escuelas de SJL. En primer lugar, explicamos la metodología utilizada para la investigación: (i) el caso de estudio, (ii) la selección de la muestra cuantitativa y cualitativa y (iii) el diseño de las categorías de análisis e instrumentos. En segundo lugar, describimos el perfil de las escuelas (matrícula, rendimiento e infraestructura) y las características de los actores de la comunidad educativa del distrito (directivos/promotores, docentes y familias). Por último, analizamos las escuelas de SJL a partir de tres enfoques: (i) en tanto negocios educativos, (ii) en tanto espacios educativos y (iii) en tanto centros laborales.

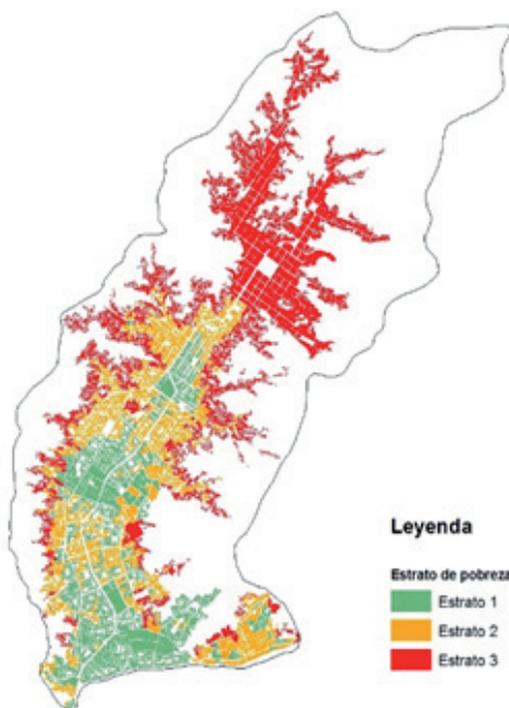
3.1. San Juan de Lurigancho: el caso de estudio, la muestra y las categorías de análisis

El estudio se ha llevado a cabo empleando una metodología mixta tanto en la definición de la muestra como en el diseño de los instrumentos y en el análisis, lo que nos permite tener una mirada integral del funcionamiento del mercado de la educación privada en SJL. El análisis, como veremos a continuación, combina las características estructurales con las características específicas de la gestión de las escuelas privadas y la perspectiva de los actores.

El caso de estudio

Con los objetivos y preguntas-guía para el estudio, escogimos como caso de estudio a SJL, fundado en el año 1967 como uno de los “nuevos distritos” de la capital. Su cercanía a espacios comerciales importantes, como el antiguo mercado mayorista La Parada y el emporio comercial Gamarra, así como a vías de acceso, como la carretera Central, ha generado una dinamización comercial y económica en la zona.

Gráfico 13
Mapa de pobreza en San Juan de Lurigancho, 2013



Fuente: Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013 (INEI). Elaboración propia.

En los últimos años, la inauguración de la línea 1 del metro de Lima en su avenida principal también ha contribuido a este proceso. Aun así, se trata de un distrito heterogéneo que sigue creciendo, con zonas muy distintas unas de otras, de las cuales las más pujantes son las más antiguas, que son las que se encuentran más cerca de los centros económicos y de las grandes avenidas.

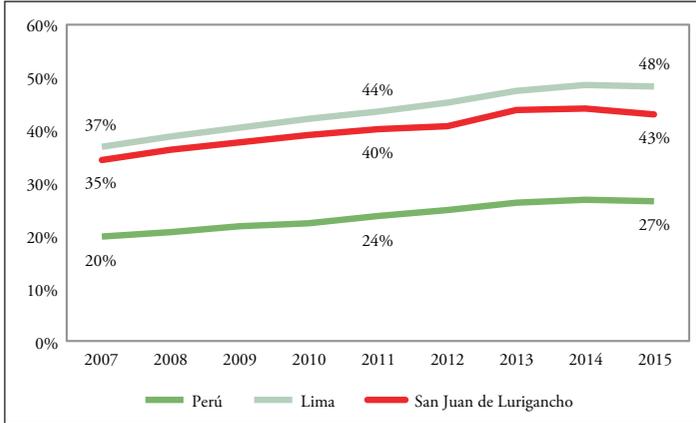
La elección de SJL obedece a que, en varios sentidos, este distrito refleja las dinámicas y resultados que se observan en el resto del país. En particular, tanto la evolución de la matrícula privada, como el desempeño académico de los estudiantes y la capacidad de generación de ingresos de los adultos, son estadísticamente similares entre SJL y el resto del Perú urbano.

La matrícula privada en educación básica regular en SJL ha tenido un marcado y sostenido crecimiento en los últimos años, pasando de un 37% de la matrícula total del distrito en el año 2007, a un 44% en 2011 y a un 48% en 2015. En ese aspecto, su tendencia es similar a la del país (como se puede observar en el gráfico 14), donde pasó de un 20% en 2007 a un 27% en 2015, y también a la de Lima, donde creció de un 35% en 2007 a un 43% en 2015.

Por otro lado, la distribución del desempeño de los estudiantes de segundo grado de primaria en la ECE, tanto en matemáticas como en comprensión lectora, no muestra diferencias estadísticamente significativas entre SJL y el resto del país.

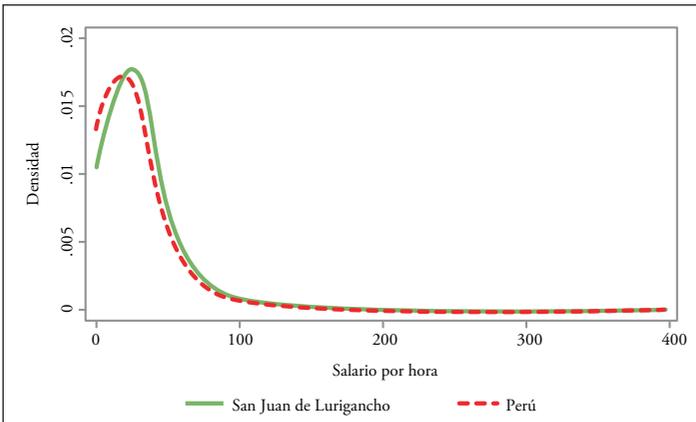
Por último, si bien la concentración de pobreza en el distrito es alta, SJL puede ser descrito como un distrito mixto, con zonas de clase media emergente y zonas de alta pobreza, como se puede observar en el gráfico 15. De hecho, la distribución de los ingresos laborales en el distrito se parece en gran medida a la del país. Esto se valida mediante el test estadístico de Kolmogorov-Smirnoff, que no nos permite rechazar la hipótesis nula de igualdad de distribuciones.

Gráfico 14
Evolución de la participación privada en la matrícula en educación básica regular, 2007-2015



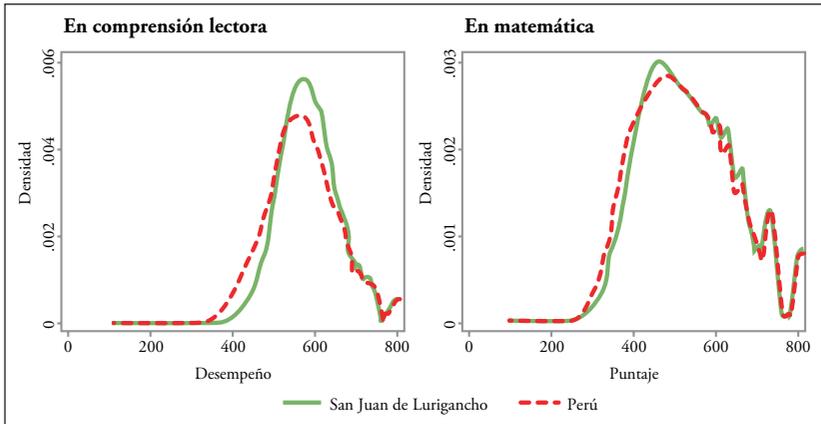
Fuente: ESCALE. Elaboración propia.

Gráfico 15
Distribución del salario por hora en el Perú, 2014



Fuente: ENAHO 2014. Elaboración propia.

Gráfico 16
Distribución del desempeño de los estudiantes, 2015



Fuente: ECE-primaria 2015. Elaboración propia.

Por todo ello, la situación de S JL, el distrito más poblado del país, puede ser interpretada como un reflejo de lo que ocurre en gran parte del Perú emergente.

La selección de la muestra cuantitativa y cualitativa

La muestra cuantitativa se obtuvo a partir de una estrategia muestral-censal compuesta por dos etapas. En la primera etapa se seleccionó aleatoriamente a 200 escuelas, con estratos según los niveles educativos de la institución (primaria, secundaria y primaria/secundaria), estratos geográficos¹¹ y el tipo de gestión (pública o privada). En la segunda etapa, y con el objetivo de hacer un análisis más completo en

¹¹ Se consideraron 9 estratos geográficos contruidos a partir de las avenidas principales, que delimitan grupos de distinto nivel socioeconómico en el distrito de S JL.

el futuro, se realizó un recojo censal de información. Para ello se eligió aleatoriamente a 36 instituciones educativas como puntos censales (en cada uno de los 9 estratos geográficos identificados en el distrito: una primaria pública, una primaria privada, una secundaria pública y otra privada), y luego se seleccionó a todas las del mismo nivel educativo que se encontraban como máximo en un radio de 300 metros. Esto permitirá posteriormente hacer análisis más minuciosos sobre la competencia entre escuelas.

La muestra original completa consta de 273 escuelas, 155 dispersas aleatoriamente en el distrito y 118 como parte de los pequeños radios censales descritos en el párrafo previo. Como sucede en todo trabajo de campo, no todas las escuelas pudieron ser visitadas. Algunas de las que no pudieron visitarse fueron reemplazadas por escuelas similares (en gestión, ubicación, nivel educativo y número de estudiantes); otras no. En total, se reemplazó a 31 escuelas primarias, 9 secundarias y 16 con ambos niveles de educación.¹² El trabajo de campo se llevó a cabo en 254 instituciones, 54 públicas y 200 privadas, entrevistándose a un total de 2674 actores (ver anexo 1).

De la muestra de 254 escuelas, se preseleccionaron 34 (28 privadas y 6 públicas) para la submuestra cualitativa. La selección de estas instituciones se hizo de manera distinta para cada tipo de gestión: para las escuelas públicas, se clasificó por estrato geográfico (para obtener una representación del distrito), mientras que para las privadas, se clasificó además por rango de pensión.

A partir de esta preselección, se escogieron 18 escuelas (15 privadas y 3 públicas), que conformaron la muestra final para el trabajo de campo cualitativo. Además de los criterios antes descritos —estrato

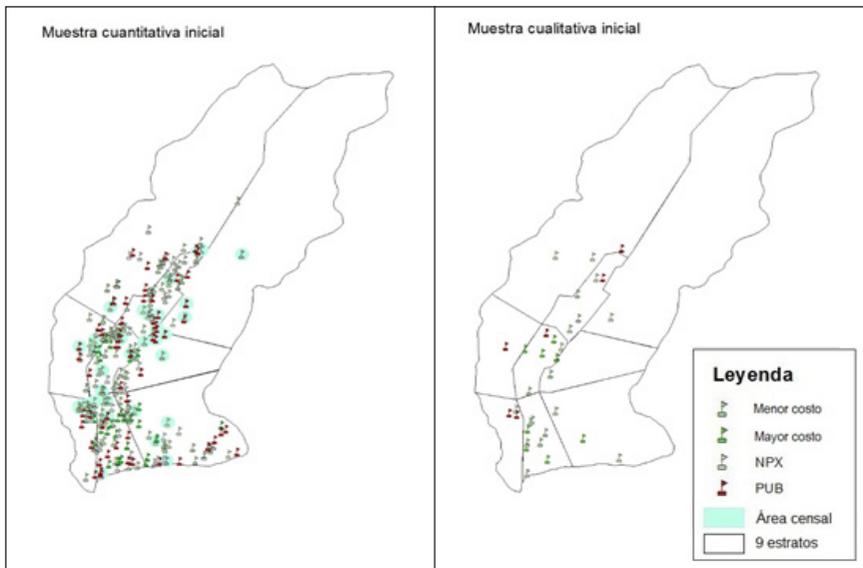
12 Esto sucedió por las siguientes razones: 8 no cumplían los requisitos, 20 no existían y 28 rechazaron el estudio.

geográfico y rango de pensión en el caso de las escuelas privadas—,¹³ el criterio determinante para la selección final de las escuelas del componente cualitativo fue el acceso, ya que no todas las escuelas privadas visitadas dieron la autorización para realizar el estudio.¹⁴

La distribución geográfica de las escuelas seleccionadas para la muestra cuantitativa y cualitativa se observa en el gráfico 17.

Gráfico 17

Escuelas seleccionadas para la muestra cuantitativa y cualitativa



1/ Menor costo: pensiones de menos de 200 soles; 2/ Mayor costo: pensiones de 200 soles a más; 3/ NPX: no hay datos del monto de la pensión.

Fuente: padrón escolar. Elaboración propia.

13 Las 15 escuelas privadas fueron: 5 con una pensión de menos de 140 soles; 5 con una pensión de entre 140 y 250 soles; y otras 5 con una pensión de más de 250 soles. Asimismo, se utilizó un factor de intención para incluir algunos colegios emblemáticos de SJL identificados a partir de las entrevistas con funcionarios del sector.

14 De la muestra inicial de 28 escuelas privadas, 13 rechazaron participar en el estudio.

Dicho esto, es importante mencionar que a lo largo del texto nos referimos a las escuelas privadas según su nivel de pensión. En la mayoría de los temas se utiliza el mismo criterio. El monto promedio de pensión en las escuelas de SJJL es de unos 200 soles, lo cual nos permite diferenciar dos grupos de instituciones: unas de menor costo y otras de mayor, tomando como base ese promedio. Para algunos temas específicos, sin embargo, aplicamos tres niveles de pensión, dado que hay diferencias sutiles en el espectro heterogéneo de las escuelas privadas que hay que estudiar con mayor detalle.

Asimismo, para respetar el anonimato que solicitaron las escuelas participantes del estudio, sus nombres no se revelan. Los resultados del campo cuantitativo son reportados como promedios, mientras que a cada escuela evaluada por el componente cualitativo se le ha asignado un código (p. e. C1, C2, C3, etc.) que reemplaza el nombre original de la institución. De igual manera, los nombres de los actores entrevistados permanecen en reserva. En las citas que se presentan a lo largo del texto solo se indica la clase de actor citado, acompañada de un número para diferenciarlo, solo de ser necesario (p. e. docente 1); cuando se menciona un nombre propio, se utiliza un pseudónimo.

El diseño de las categorías de análisis e instrumentos

A partir de la revisión de la bibliografía y del desarrollo del marco conceptual del estudio, el equipo de investigación elaboró la matriz de temas y variables, que se centró en tres componentes:

- *La escuela en tanto negocio educativo:* motivaciones y estrategias para fundar una escuela, rentabilidad de este negocio, estrategias de gestión y de cobro de la pensión, y regulación por parte del Estado.

- *La escuela en tanto espacio educativo:* propuestas curriculares y pedagógicas y organización escolar (rol de los directivos, prácticas de coordinación, capacitación docente y relación con la comunidad).
- *La escuela en tanto centro de labores:* percepción de los docentes sobre su situación laboral y contractual y sobre sus oportunidades de desarrollo profesional, y comparaciones con sus pares del sector público.

La matriz guió la elaboración de los instrumentos de recojo de información utilizados durante el trabajo de campo, y fue un primer paso para articular los componentes cuantitativo y cualitativo del estudio (para más detalle, ver el anexo 2). El análisis de estos temas se centró en tres actores: directores (que en la mayoría de los casos también eran los promotores, es decir, los propietarios de las escuelas), docentes y familias.

Finalmente, los instrumentos incluyeron encuestas y guías de entrevista para cada uno de estos actores. En cada caso se buscó que los instrumentos cuantitativos y cualitativos fueran complementarios, y asegurar la posibilidad de triangulación entre las miradas de los diferentes actores sobre los temas investigados. En el módulo cuantitativo se encuestó a un total de 2674 actores en 254 escuelas: 259 directores/promotores (como veremos más adelante, dos de cada tres directores son también los promotores de las escuelas), 1365 docentes y 1050 padres y madres de familia. Para el modelo cualitativo se entrevistó a un total de 160 actores en 18 escuelas: 23 directores/promotores, 66 docentes y 71 padres y madres de familia (para más detalle, ver el anexo 1).

3.2. El perfil de las escuelas en el distrito

Caracterización del mercado educativo y de las escuelas de San Juan de Lurigancho

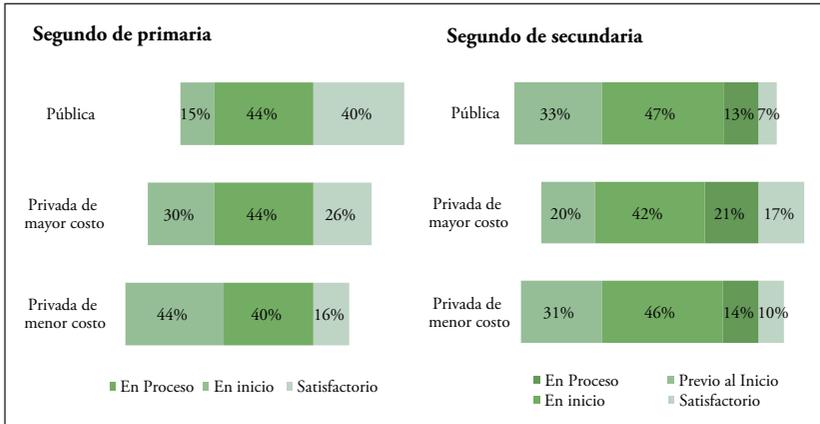
Los patrones de diferenciación del mercado educativo en SJL son similares a los que observamos a escala nacional. Para el año 2015, el 42% de la matrícula en educación básica regular (91,688 alumnos) y el 60% de las escuelas (856) eran provistas por el sector privado. De igual manera, encontramos heterogeneidad en los resultados educativos. En el gráfico 18 se muestra que estos resultados en las escuelas privadas mantienen una relación positiva con el monto de la pensión. En matemáticas, en 2015, los resultados de las escuelas privadas son inferiores a los de las públicas. En segundo de secundaria, se mantiene la relación entre los resultados y la pensión. Sin embargo, para ese nivel educativo los resultados de las escuelas privadas superan a los de las públicas.

En cuanto a servicios básicos, todas las escuelas de SJL acceden a agua, desagüe y electricidad, sin importar su tipo de gestión. El material de los pisos y paredes es parecido en todas, a diferencia del material del techo, donde sí se observan diferencias (ver gráfico 19). También se halla que el 98% del mobiliario de las escuelas privadas se encuentra en buen estado, mientras que en las públicas solo lo está el 59%.

Los directores, promotores, docentes y familias de las escuelas de San Juan de Lurigancho

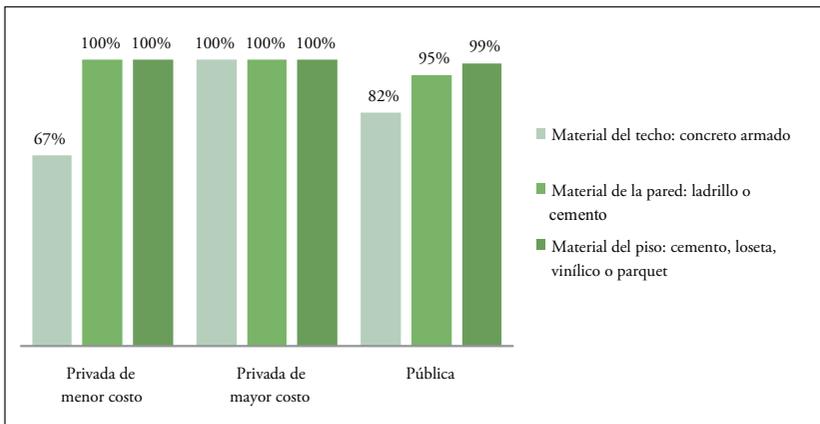
Dos de cada tres *directores* son también promotores o propietarios de la institución donde laboran. Esto sucede ligeramente más en las escuelas de mayor costo.

Gráfico 18
Nivel de rendimiento en matemáticas, 2015



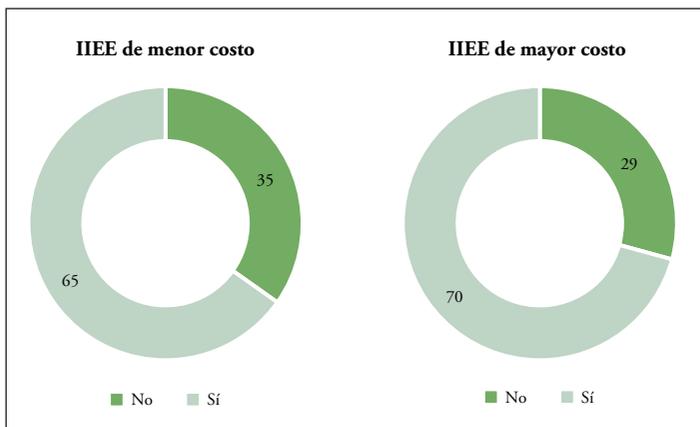
Fuente: ECE 2015. Elaboración propia.

Gráfico 19
Material de los techos, pisos y paredes de las escuelas, 2015



Fuente: Censo Escolar 2015. Elaboración propia.

Gráfico 20
¿Es usted promotor de esta institución educativa?



Fuente: Encuesta propia.

Las características de estos actores son variadas. Así, por ejemplo, más del 50% de los directivos/promotores de las escuelas privadas son mujeres. Esto alcanza solo el 40% en las escuelas públicas. Un poco menos de la mitad de promotores de las escuelas privadas son limeños, mientras que esto sucede con uno de cada tres en las escuelas públicas. Los promotores de las escuelas privadas muestran mayor dispersión de edades que los de las públicas. Mientras que un 60%-65% de los directores de escuelas privadas están entre los 40 y 60 años, esto sucede con más del 90% de los de escuelas públicas.

Con respecto al lugar de residencia, hay una marcada diferencia entre los directores/promotores de las escuelas privadas de menor y mayor costo. Mientras que en las de menor costo, el 84% reside en SJL, este porcentaje se reduce al 66% en las de mayor costo. En las públicas, el 79% de directores reside en el distrito. Al comparar este dato con el tiempo que demoran en llegar a su lugar de trabajo, se constata que el 60% de directores/promotores de las escuelas privadas de menor costo

tarda menos de 15 minutos en hacerlo, en comparación con el 53% de los de escuelas privadas de mayor costo y con el 26% de los directores de escuelas públicas (donde la mayoría se demora entre 15 y 30 minutos). Los directores/promotores de escuelas privadas viven cerca de sus instituciones, mientras que los directores de escuelas públicas no tanto. Esto da cuenta de la naturaleza local de los emprendimientos educativos privados, especialmente de los de menor costo. A juzgar por las edades de los promotores, estos emprendimientos se dan en una etapa tardía del ciclo de vida de las personas.

Finalmente, mientras que el 89% de directores/promotores de escuelas privadas de mayor costo vive en una urbanización, este porcentaje cae a un 67% entre los de escuelas de menor costo, donde el 24% reside en un asentamiento humano¹⁵ (ver tabla 3).

En lo que concierne a los *docentes*, la mayoría son mujeres, tanto en las escuelas privadas de bajo costo (69.6%) como en las de mayor costo (63%) y en las públicas (71%). En estas tres clases de escuela, la presencia femenina es mayor entre los docentes que entre los directores. Como es de esperar, los docentes son más jóvenes que los directores. La juventud es especialmente marcada en las escuelas privadas, donde uno de cada tres docentes tiene menos de 40 años, en contraste con uno de cada cinco en las públicas. Las escuelas privadas emplean a muy pocos docentes por encima de los 60 años. Además de ser más

15 Los asentamientos humanos son centros poblacionales que se crearon en las décadas de 1960, 1970 y 1980, a raíz de las distintas oleadas migratorias a la ciudad de Lima. Según Matos Mar (2004), fueron producto del “desborde popular” y del crecimiento desorganizado de la ciudad, que no pudo ser encausado por las instituciones de la época. En esos años, los migrantes —sobre todo de las zonas andinas del país— se trasladaron a Lima en busca de oportunidades o escapando de la guerra interna de la década de 1980 (Matos Mar 2004). Si bien han pasado varias décadas desde su fundación, con cambios cruciales como la tenencia de la propiedad, el acceso a servicios básicos y la representación política de sus líderes, estas zonas (aunque en diferentes grados) siguen teniendo graves problemas de infraestructura, falta de servicios básicos, delincuencia, inseguridad y pobreza.

Tabla 3
Características de los directores de las escuelas de SJL

	Privada de menor costo	Privada de mayor costo	Pública
Sexo			
Hombre	42	52	60
Mujer	58	48	40
Edad			
Menos de 40 años	13	12	5
Entre 40 y 50 años	35	31	41
Entre 50 y 60 años	30	19	47
Más de 60 años	22	37	7
Lugar de nacimiento			
Lima	50	45	35
Provincia	50	55	66
Lugar de residencia			
San Juan de Lurigancho	84	66	79
Otro distrito	16	34	21
Tipo de zona			
Urbanización	67	89	74
Asentamiento humano	24	5	14
Otro	9	6	12
Tiempo que se demoran en llegar a la IIEE			
Menos de 15 minutos	60	53	26
Entre 15 y 30 minutos	24	13	43
Entre 30 minutos y una hora	15	19	21
Entre una y dos horas	2	14	10

jóvenes, los docentes son limeños en una proporción mayor que los directores.

En las escuelas privadas y públicas, la gran mayoría de docentes vive en SJL, ligeramente más que los directores. Sin embargo, hallamos diferencias en el tipo de zona donde residen. La situación de los

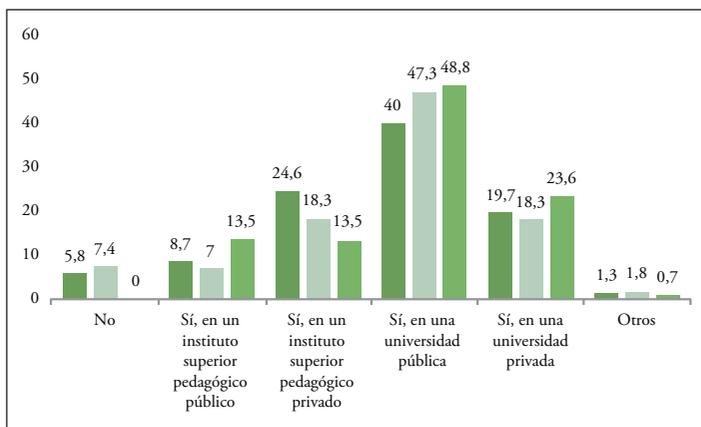
docentes es más precaria que la de los directores, ya que más docentes viven en asentamientos humanos, tanto en las escuelas de menor costo (38%) como en las de mayor costo (25%) y públicas (18%).

Una minoría de docentes en las escuelas privadas no ha estudiado educación, a diferencia de las públicas, donde todos lo han hecho. Casi todos han estudiado en una universidad pública, aunque hay una cantidad importante de docentes de escuelas privadas de menor costo que lo ha hecho en un instituto superior pedagógico privado: uno de cada cuatro.

Tabla 4
Características de los docentes de las escuelas de SJL

	IIEE de costo bajo y medio bajo	IIEE de costo alto y medio bajo	Pública
Sexo			
Hombre	30	37	29
Mujer	70	63	71
Edad			
Menos de 40 años	60	67	19
Entre 40 y 50	26	23	36
Entre 50 y 60	10	7	36
Más de 60 años	4	3	10
Lugar de nacimiento			
Lima	65	72	51
Provincia	35	28	49
Lugar de residencia			
San Juan de Lurigancho	89	79	80
Otro distrito	11	21	20
Tipo de zona			
Urbanización	57	68	68
Asentamiento humano	38	25	18
Otro	6	7	13

Gráfico 21
¿Estudió o está estudiando usted para ser docente?



Fuente: encuesta propia.

Por último, las *familias* entrevistadas para el estudio son en su gran mayoría representadas por las madres, como se observa en la tabla 5. Estas mujeres provienen de provincias en una proporción mayor que los docentes, pero menor que los directores. En las escuelas de mayor costo, casi todas las madres son de Lima, mientras que en el resto de escuelas (privadas de menor costo y públicas), las limeñas representan la mitad. En su gran mayoría residen en SJL. Al igual que en el caso de los docentes, la situación económica de las madres de familia de las escuelas de menor costo y de las públicas es precaria, lo que se refleja en el hecho de que un importante porcentaje reside en asentamientos humanos (54.1% y 48%, respectivamente). Este porcentaje es considerablemente menor entre las familias de las escuelas de mayor costo (24%).

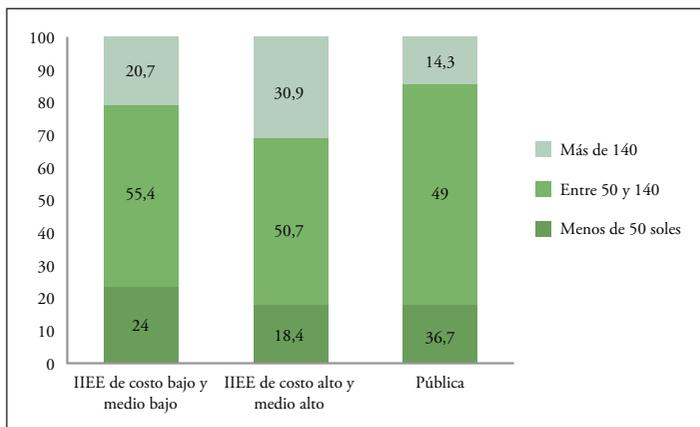
Hay una correlación interesante entre los arreglos maritales (estado civil de las madres) y el tipo de escuela al que asisten los hijos. Entre las madres de escuelas privadas de mayor costo predominan las casadas, mientras que entre las de escuelas públicas y de menor costo prevalecen las convivientes.

Tabla 5
Características de los padres y madres de familia de las escuelas de SJL

	IIEE de costo bajo y medio bajo	IIEE de costo alto y medio alto	Pública
Sexo			
Hombre	14	16	9
Mujer	86	84	91
Lugar de nacimiento			
Lima	54	64	46
Provincia	46	36	54
Lugar de residencia			
San Juan de Lurigancho	96	97	99
Otro distrito	4	3	1
Tipo de zona			
Urbanización	39	69	42
Asentamiento humano	54	24	48
Otro	7	8	10
Estado civil			
Casado	34	54	37
Viudo	1	1	2
Soltero	8	7	10
Conviviente	47	30	46
Divorciado/Separado	9	8	6

Es interesante mencionar que tanto en las escuelas privadas como en las públicas, la mitad de las familias declaró gastar entre 50 y 140 soles mensuales en actividades educativas externas para sus hijos (un monto por encima de la pensión en el caso de las escuelas privadas). Asimismo, un 30.9% de las familias de escuelas de costo mayor señaló gastar más de 140 soles, mientras que un 20.7% de las de escuelas de menor costo y un 14.3% de las de escuelas públicas afirmaron lo mismo.

Gráfico 22
Gasto promedio en actividades educativas externas al mes
en la institución educativa



Fuente: encuesta propia.

En resumen, los tres tipos de actor (directores/promotores, docentes y familias) residen principalmente en el distrito de S JL y son en su mayoría limeños. Los hogares que envían a sus hijos a colegios de mayor costo están compuestos por parejas mayormente casadas que viven en urbanizaciones. En contraste, en las escuelas públicas y en las privadas de menor costo predominan los estudiantes que residen en asentamientos humanos y cuyos padres conviven sin estar casados.

3.3. La escuela privada en tanto negocio educativo

La creciente oferta educativa da cuenta asimismo de otras oportunidades de desarrollo para algunos hogares. Fundar una escuela representa también una oportunidad de emprender un negocio y de generar empleo. Las dinámicas de las nuevas escuelas privadas pueden ser vistas

como un conjunto de nuevos emprendimientos (educativos), con todo lo que esto implica en términos de generación de empleo, directo e indirecto, y acceso a diversos mercados (como el de crédito, por ejemplo).

Desde una perspectiva neoclásica tradicional, estos nuevos emprendimientos deberían traducirse en una mayor competencia en el mercado educativo, lo que a su vez induciría ganancias de eficiencia en las escuelas. Una mirada a las ganancias de eficiencia de los agentes es por lo general una tarea difícil. Alternativamente, uno puede aproximarse al tema observando el uso de los recursos. En este caso, el recurso más importante es el humano: los docentes. Como vemos más adelante, la evidencia (si bien aún incipiente) señala que las condiciones laborales entre las escuelas privadas y las públicas son distintas. Díaz y Ñopo (2016) revelan un hecho paradójico: aunque los docentes de escuelas privadas trabajan más horas por semana (y, por lo tanto, al mes) que sus pares en el sector público, sus salarios son más bajos. ¿Qué implicancias tiene esto para el éxito pedagógico de la escuela?

Dicho esto, analizamos los elementos que hacen de la escuela un negocio a partir de la opinión de sus promotores y directores, complementándola con testimonios de docentes y familias.

El inicio del negocio de las escuelas en San Juan de Lurigancho

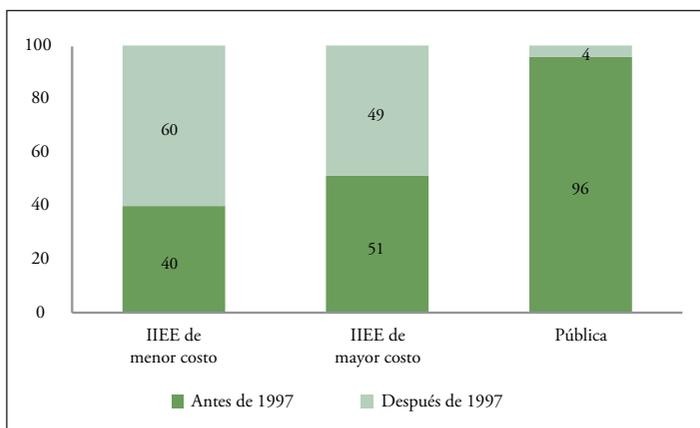
Como hemos visto en la sección 3, la promulgación en 1996 del decreto legislativo 882 —Ley de Promoción de la Inversión en Educación— fue clave en el despunte de la oferta de educación privada en el país. La información levantada para SJL da cuenta de ello. En este distrito, el 60% de las escuelas particulares de menor costo y el 49% de las de mayor costo se fundaron después de 1997, mientras que en el caso de las escuelas públicas, el 96% se creó antes de ese año. Aquí encontramos

que no solo hay un comienzo de inversión educativa, sino que la oferta de educación pública deja de ampliarse de manera significativa.

Además, en gran parte de estas escuelas privadas el director es también el promotor. En las escuelas de menor costo esto ocurre en un 65% de los casos, en las de mayor costo, en un 70%.

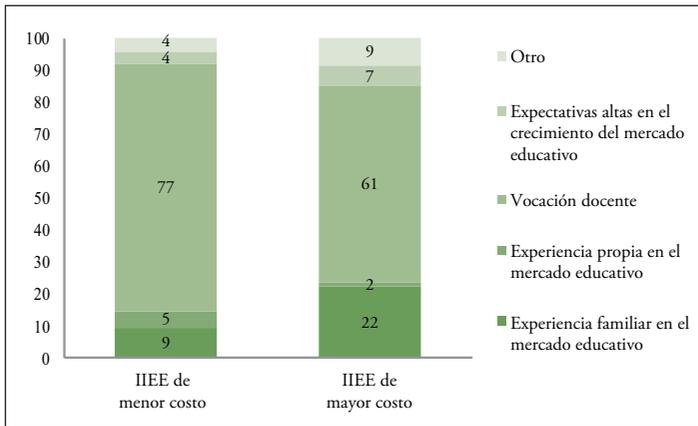
Al preguntar a los promotores de las escuelas por qué eligieron desarrollar su negocio en el mercado educativo y no en otro sector, la mayoría respondió que por una vocación docente, en especial en las escuelas de menor costo (77%), aunque la proporción también es considerable en las de mayor costo (61%). La segunda razón esgrimida es la experiencia, propia o familiar, en ese tipo de mercado. Esto ocurre con el 24% de los promotores de escuelas de mayor costo y con el 14% de los de escuelas de menor costo. Este hecho se explica por el perfil de los promotores, muchos de los cuales habían sido docentes antes de abrir su propio negocio educativo. En cambio, son muy pocos los

Gráfico 23
Año de fundación de las escuelas privadas y públicas en San Juan de Lurigancho (% de escuelas)



Fuente: encuesta propia.

Gráfico 24
¿Por qué prefirió el mercado educativo
en lugar de otro tipo de negocio? (% de escuelas)



Fuente: encuesta propia.

promotores que argumentan haberse dedicado a este negocio con la expectativa de que el mercado educativo iba a crecer (7% y 4% en las escuelas de mayor y menor costo, respectivamente). ¿Hasta qué punto estas respuestas son genuinas o responden a la idea común de que lucrar no es algo ético? Difícil saberlo en esta exploración indagatoria.

En general, encontramos que en la fundación de las escuelas privadas de menor costo media una mayor vocación y una menor experiencia (familiar o propia) que en la de las escuelas de mayor costo. Y al parecer, la expectativa de un crecimiento del mercado educativo no ha intervenido en ello.

La rentabilidad del negocio educativo

Como se acaba de mencionar, la expectativa de un crecimiento del mercado educativo no parece haber influido en la decisión de fundar

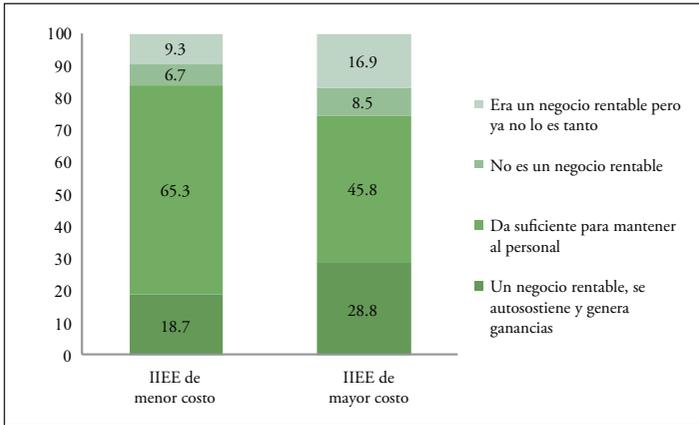
una escuela ante la apertura a la inversión educativa. Sin embargo, la mayoría de los promotores entrevistados considera que el mercado educativo es, en general, un negocio rentable: el 61% de promotores/directores de las escuelas de menor costo y el 71% de promotores de las escuelas de mayor costo.

Al contrastar estas cifras con las opiniones de los promotores sobre sus propias escuelas, la situación cambia. Casi todos consideran que su escuela no es un negocio rentable o que solo da lo suficiente como para mantener al personal. En el gráfico 25 se aprecia que el 65.3% de los promotores/directores de escuelas de menor costo considera que su negocio solo da lo suficiente como para mantener al personal, frente al 45.8% de los de escuelas de mayor costo. Por otro lado, es interesante que el 17% de promotores/directores de escuelas de mayor costo considere que su escuela era antes un negocio rentable, pero que ya no lo es tanto. Esta cifra es mucho más pequeña entre los promotores/directores de escuelas de menor costo (7%). Dicho esto, solo el 19% de promotores/directores de escuelas privadas de menor costo y el 29% de las de mayor costo opina que su institución es un negocio rentable, autosostenible y que genera ganancias. Así, si bien la mayoría de promotores/directores piensa que el mercado educativo produce una renta suficiente, no opina lo mismo de su propia escuela.

Entre las razones que aducen los promotores que creen que el mercado educativo no es rentable, en orden de importancia encontramos las siguientes: mucha competencia; la presencia de familias muy pobres en la zona (que afecta el cobro de la pensión); la excesiva regulación laboral; el hecho de que las condiciones de trabajo en las escuelas públicas hayan mejorado, y la escasa oferta de docentes en el distrito (ver gráfico 26).

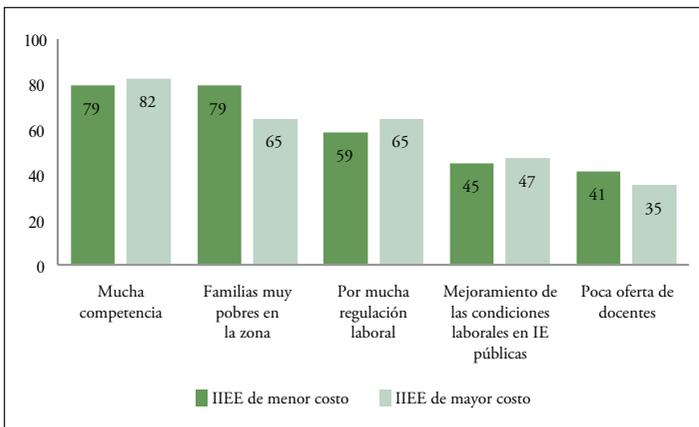
A continuación, desarrollamos con mayor profundidad cada uno de estos temas y analizamos las distintas prácticas, según el segmento de pensión en que se encuentran las escuelas.

Gráfico 25
Con relación a la rentabilidad, ¿usted diría que su escuela es...?
 (% de escuelas)



Fuente: encuesta propia.

Gráfico 26
¿Por qué considera que su escuela no es rentable?
 (% de escuelas)



Fuente: encuesta propia.

Las estrategias de gestión de las escuelas privadas

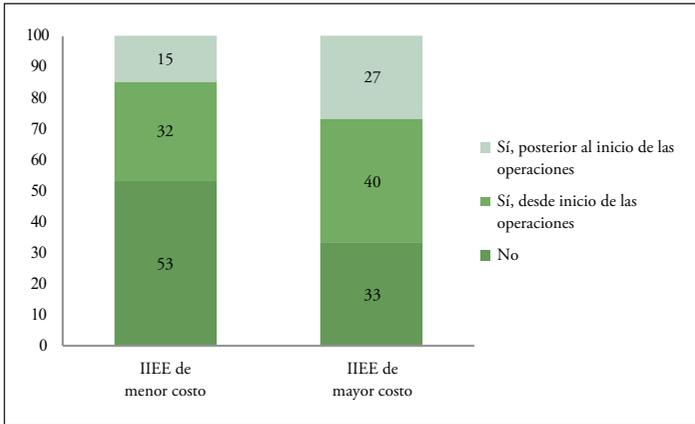
En un contexto de fuerte competencia en el mercado educativo, es importante entender las estrategias de gestión de las escuelas. Los resultados del estudio muestran diferencias en la planificación del negocio y en el acceso a crédito —incluso desde el inicio de la operación de cada escuela—, así como en las prácticas de competencia y *marketing* para posicionarse en el mercado.

En el gráfico 27 se muestra que el 47% de promotores en escuelas de costo menor cuenta con un plan de negocios (posterior o a partir del inicio de las operaciones), mientras que esto sucede con el 67% de promotores en escuelas de mayor costo. Esta diferencia entre ambos tipos de escuela evidencia que en las segundas hay una mayor planificación.

En cuanto al acceso a crédito, el gráfico 28 reporta que el 65% de los promotores de escuelas privadas de menor costo ha accedido a uno, mientras que en las escuelas de mayor costo esto ha sucedido en un 81% de los casos. Sin embargo, al inicio de las operaciones no hay grandes diferencias, y es más bien luego cuando estas se acentúan.

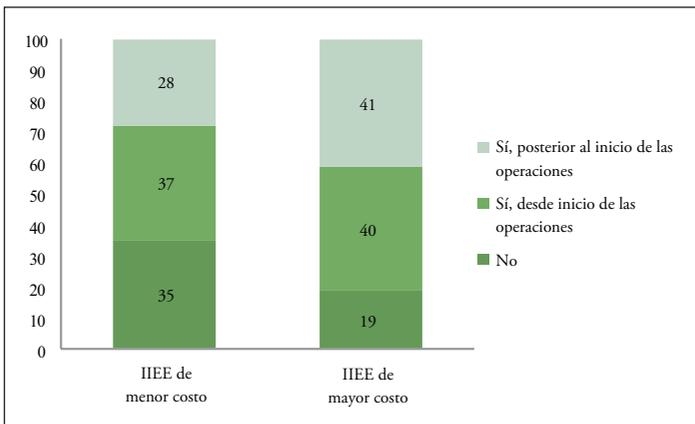
Por su lado, identificamos diferencias en algunas estrategias de competencia y *marketing* entre las escuelas privadas. Estas estrategias son reportadas por sus promotores y/o directores. En el gráfico 29 se muestra un conjunto de estrategias utilizadas en similar proporción por todas las escuelas privadas (tanto de menor como de mayor costo), y luego algunas que varían, según el costo de la pensión. Entre las estrategias comunes a todas las escuelas figuran: la comunicación de los resultados; los círculos de preparación en matemáticas para alumnos de alto rendimiento; el financiamiento, descuento o facilidades de pago y, en menor medida, los simulacros preuniversitarios y los talleres de educación financiera. En el panel inferior del mismo gráfico se muestran las estrategias que varían según si la escuela es de menor o

Gráfico 27
¿La escuela cuenta con un plan de negocios?
 (% de escuelas)



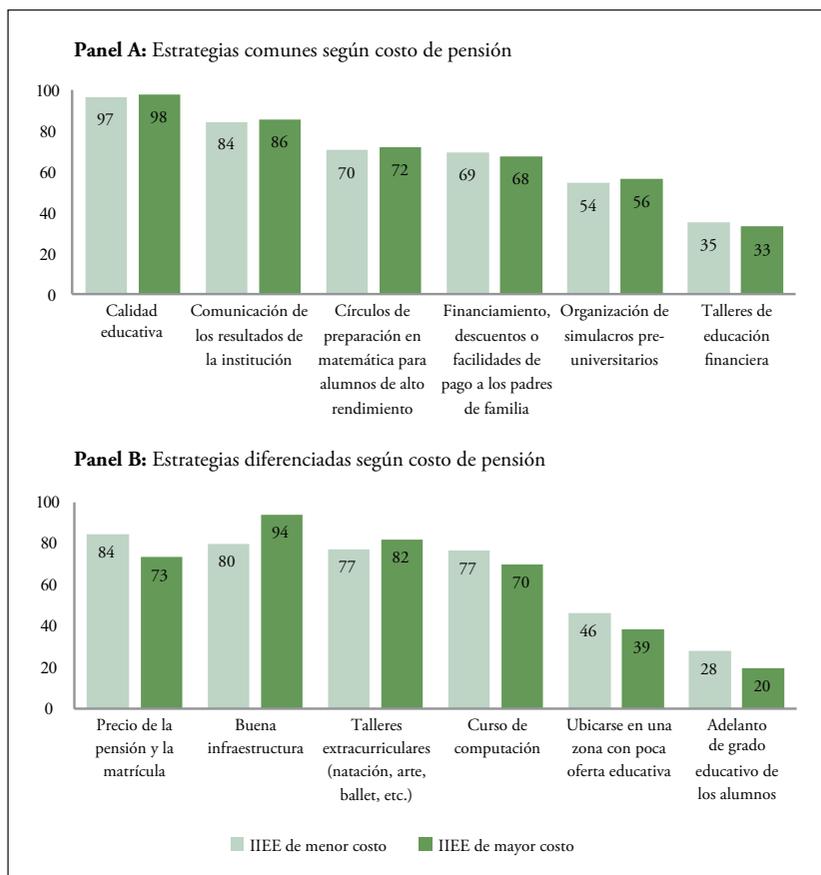
Fuente: encuesta propia.

Gráfico 28
¿Alguna vez accedió a un crédito para la escuela?



Fuente: encuesta propia.

Gráfico 29
Estrategias de competencia o *marketing* de la escuela



Fuente: encuesta propia.

mayor costo. Las principales estrategias de las escuelas de menor costo son: el precio de la pensión y la matrícula; los cursos de computación; la ubicación en zonas con poca oferta educativa, y la opción de adelanto de grado educativo de los alumnos. En cambio, las principales estrategias de las escuelas de mayor costo son una buena infraestructura y los talleres extracurriculares.

En cuanto a los procesos para seleccionar a los alumnos, se encuentran diferencias según el costo de la pensión. Mientras que el 44% de escuelas de menor costo reporta aplicar algún proceso, esta cifra aumenta a 54% entre las de mayor costo. Por otro lado, el 80% de las escuelas privadas (tanto de menor como de mayor costo) resalta la importancia de disponer de vacantes para este proceso.

Esta diferencia entre escuelas de menor y mayor costo se observa también en el campo cualitativo. Alrededor del 50% de las escuelas visitadas señaló haber aplicado algún proceso de selección. Sin embargo, en las de menor costo encontramos menos de estos procesos en la matrícula; algunos de sus promotores mostraban incluso cierta flexibilidad al respecto, como se ve a continuación:

[...] no sé si habrá algún proceso de selección también cuando el niño entra...

E1: No, yo recibo a todos, yo recibo a todos. Acá es un... problema enorme, ¿no? [...] yo vivo acá... treinta años y conozco a todas las familias, he jugado pelota por acá... conozco de qué problema adolecen, entonces no tengo problema, yo recibo a todos. Yo tengo mi fórmula, yo recibo a todos y el alumno que se adapta a la institución es el alumno que quiere aprender, quiere salir adelante, pero el alumno que no quiere adaptarse o no quiere cambiar, solito se va a ir. (Promotor/director, C2, escuela de pensión de menos de 200 soles)

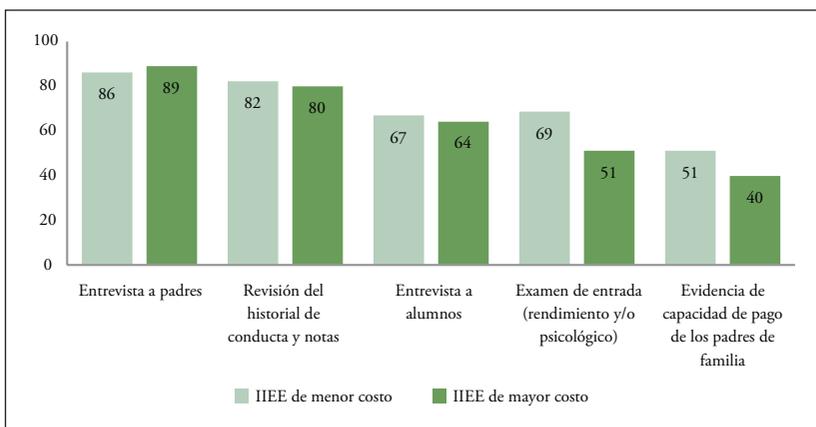
Esto se explica, en gran parte, por la necesidad de estas escuelas de completar las vacantes en un contexto de competencia. En cambio, en el caso de las escuelas de mayor costo, donde hay más demanda que oferta, los procesos de selección tienden a ser más numerosos. Las

familias de estas escuelas, especialmente de las más caras, señalaron que algunos niños recién ingresan en una segunda oportunidad.

En general, las principales medidas empleadas para seleccionar a los alumnos son: entrevista a los padres/madres de familia, revisión del historial de conducta y notas, y entrevista al niño. En este aspecto, hay pocas diferencias entre las escuelas de menor y mayor costo. En cambio, en lo que atañe al uso de un examen de ingreso (ya sea de rendimiento o psicológico) y a la verificación de la capacidad de pago de las familias, sí hallamos diferencias entre ambos tipos de escuela privada.

Por otro lado, entrevistando a promotores y directores, descubrimos que los exámenes y entrevistas antes del ingreso son otros mecanismos que emplean las escuelas para obtener información sobre el nivel académico del estudiante y sus necesidades. Es decir, no necesariamente para negarle el ingreso, sino para concebir estrategias dentro de la escuela. Esta medida es incluso apoyada por algunas familias,

Gráfico 30
Acciones que toman las escuelas en el proceso de selección de alumnos (% de escuelas)



Fuente: encuesta propia.

que consideran que estas pruebas ayudan a la escuela a conocer mejor a sus hijos.

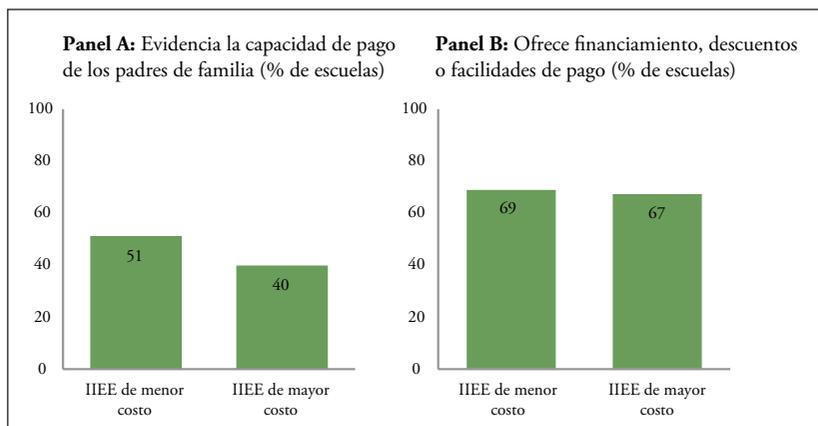
[...] el proceso de admisión, nosotros siempre tomamos una prueba de entrada lo que concierne comunicación, matemáticas, y una prueba psicológica, tiene problemas de lenguaje, aprendizaje, quizás otro problema para de esa forma ayudarlo. Eso lo hacemos en el mes de enero, febrero, y ya en el transcurso del año, vamos dándonos cuenta quienes necesitan refuerzo y lo vamos a apoyar. (Promotor, C10, escuela de pensión de menos de 200 soles)

El cobro de la pensión: dificultades y estrategias

La segunda razón por la que los promotores consideran que el negocio educativo no es rentable es la presencia de familias muy pobres en la zona. En las entrevistas encontramos testimonios que lo corroboran. Como vimos en la sección sobre los perfiles, las familias de las escuelas de menor costo tienen una situación más precaria que las de las escuelas de mayor costo, como lo demuestra el hecho de que un 54.1% de ellas resida en asentamientos humanos (en comparación con un 24% en el caso de las segundas).

En el estudio se evidencia que las estrategias de las escuelas para asegurar el pago de la pensión varían de acuerdo a su costo. Las escuelas privadas tratan de medir la capacidad de pago de las familias durante el proceso de selección de los alumnos. Sin embargo, esta estrategia es más frecuente entre las de menor costo (51%) que entre las de mayor costo (40%). Además, el 69% y 67% de las escuelas de menor y mayor costo, respectivamente, ofrecen financiamiento, descuentos o facilidades de pago a las familias nuevas.

Gráfico 31
Estrategias de pago en las escuelas privadas



Fuente: encuesta propia.

En las escuelas que cuestan menos, el incumplimiento en el pago de la pensión es usual. Estas escuelas suelen ser tolerantes al respecto. Como resultado, es muy común que las familias estén atrasadas uno, dos o tres meses, e incluso hay casos de estudiantes que terminan el año debiendo varios meses de pensión.

Parte de este problema radica en que estas escuelas carecen de mecanismos efectivos para cobrar la pensión a las familias. Las escuelas señalan que se encuentran desamparadas legalmente para actuar de manera coactiva y efectiva frente al habitual incumplimiento en el pago de la pensión por parte de las familias. En la práctica, este pago depende exclusivamente de la responsabilidad de cada familia. Esto se relaciona con la Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al Pago de Pensiones en Centros y Programas Educativos Privados, o “Ley Flores Araoz”, que mencionamos anteriormente. El siguiente testimonio de una coordinadora sintetiza muy bien el problema del cobro de la pensión en estos colegios:

(E1): Es que a veces somos tolerantes, ¿no? “Miss, tal día le voy a cancelar mi pensión”, “ya, señora, no se preocupe”. Le damos la facilidad y ya, pues, abusan de esa confianza. Y cuando uno les cobra, a veces te contestan mal, ¿no? *Para poder pagar a los profesores, nos falta*, ¿no? Porque imagina 100 que no te paguen, pues, eso ya hay una deficiencia en esta parte. Y bueno, pues, me amenazan hasta denunciarme [...] Pero hay padres que se han ido sin pagar la mensualidad y ya no aparecen. En esa parte tengo bastante problema, sí. (Promotora/coordinadora, C7, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Como se aprecia, el incumplimiento en el pago causa problemas en las escuelas de menor nivel de pensión, y los docentes son los principales afectados, pues muchas veces este retraso provoca que la escuela demore en pagarles.

Ante este escenario, las escuelas que cuestan menos aplican una diversidad de estrategias informales para cobrar la pensión, que van desde presionar a los estudiantes hasta recurrir a incentivos, tanto positivos como negativos, para que las familias asuman su responsabilidad. Una situación bastante peculiar que atañe a la diversidad de estrategias empleadas por estas escuelas es *el rol de los docentes en la cobranza de la pensión*. En efecto, es muy común encontrar en estos colegios casos en los que la administración, de manera informal, traspasa parte de la responsabilidad del cobro de la pensión a los docentes, instándolos a presionar a las familias a través de comunicados en la agenda de control o de llamadas telefónicas. En algunos casos, los docentes, a su vez, traspasan esta responsabilidad a sus estudiantes, pidiéndoles que presionen a sus padres para que cancelen la pensión escolar. En un contexto de precariedad laboral como este, donde el sueldo de los docentes suele verse afectado por el incumplimiento en

el pago de la pensión, esta medida resulta tener fundamento. Lo que cabe preguntarse aquí es por el deterioro de la relación pedagógica maestro-estudiante a raíz de ella.

Para facilitar el pago de la deuda, directores y docentes señalan que en muchos casos se la fracciona. En situaciones extremas, se condona incluso una gran parte de ella, pues de no hacerlo se corre el riesgo de que las familias retiren al alumno sin previo aviso y nunca salden la deuda. Como se evidencia en la siguiente cita, las escuelas emplean la figura de las “promociones”, muy común especialmente entre las de menor pensión.

(G2): Respecto a las pensiones, ¿usted sabe si las familias pueden normalmente pagarlas o si de repente tienen problemas...?

(E1): [...] se busca negociar con los padres de familia porque no es rígido, ¿no?, tú me pagas tanto... y se acabó. Si no, que si tienes dos hijos, hay una promoción... si tienes tres hijos, si es un padre de familia antiguo... que todos sus hijos siempre estudian aquí... ya eso es... negocio de... (Docente 3, C2, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Las escuelas también utilizan la estrategia de ofrecer un trato pedagógico diferente a los estudiantes morosos. Los testimonios dan cuenta de dos modalidades: no entregarles las notas o hacerles rendir exámenes adicionales, u orales, en lugar de escritos.

(E1): Mire, hacemos lo contrario a los otros colegios... el que no paga, a fin de año le tomamos dos exámenes, uno del mes de noviembre y otro el examen final, mientras que a los que han pagado solo le tomamos el examen final [...] Entonces, los alumnos le

dicen: “Mamá, anda paga la pensión”, para que no den el examen. (Director, C6, escuela de pensión de menos de 200 soles)

(E1): [...] nunca dejamos de tomar examen ni de que no pasen al salón o algo, sí se le toma el examen, todo, todo, pero no se le entrega la hoja de notas. (Director, C6, escuela de pensión de menos de 200 soles)

(G1): *¿Y qué pasa si no logran pagar?*

(E1): Se les da plazo. Se les pone en su cuaderno de control permiso para que puedan dar sus evaluaciones, y de lo contrario, se les dice que se les interrumpirá las evaluaciones. Pero no, de todas maneras se le toma, pero se le toma oral, ya no escrito. Y ellos temen al oral. (Docente 1, C5, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Asimismo, se han encontrado casos de escuelas que no permiten que el alumno ingrese al aula en el horario regular o rinda los exámenes programados, hasta que su deuda se cancele. Estas prácticas, además de drásticas, son ilegales.

(E1): Cuando tuve la operación de mi hijo, que fue el único mes que me atrasé [...], me atrasé cuánto, 10 días, pero eso lo pagué porque acá no te esperan nada. Y aparte, tampoco no me gusta porque es feo, ¿no te digo?, te paran en la puerta y he visto cuántos niños los paran en la puerta, no los quieren dejar ingresar.

(G1): *¿A los que no pagan?*

(E1): [La entrevistada asiente con la cabeza] Y yo creo que la educación no se le niega a nadie, ¿no? Igual, si va a pagar o no, al semestre,

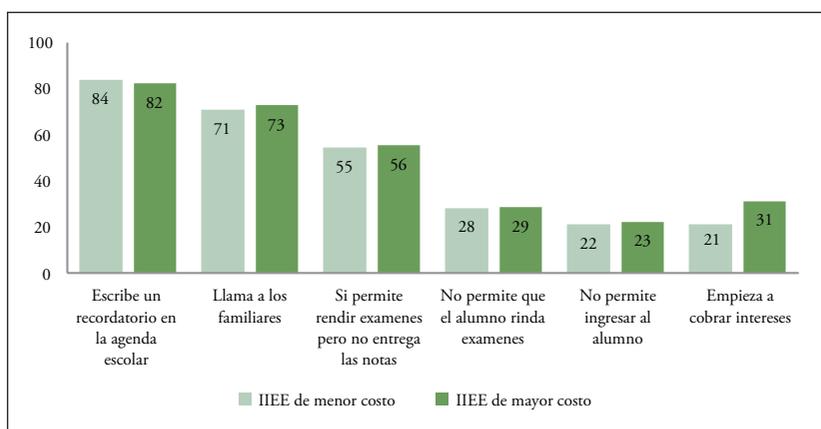
al final llegará a pagar. Son cositas que no me convencen, porque yo creo que la igualdad tiene que ser para todos. (Madre de familia 2, C8, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Lo encontrado en las entrevistas con diversos actores se complementa con lo que afirman las familias en la encuesta. Como vemos en el gráfico 32, ellas señalan que las acciones más comunes frente a la demora en el pago de la pensión son el recordatorio en la agenda escolar y el llamado telefónico. Asimismo, se evidencia que en la mitad de las escuelas se restringe el acceso a las notas, y que entre un tercio y un quinto de las escuelas no permiten rendir exámenes ni ingresar a los estudiantes morosos y cobran además un interés por la deuda.

Como vemos, estas prácticas parecen ser compartidas por todas las escuelas, sin importar el monto de la pensión, salvo por el cobro

Gráfico 32

Estrategias de las escuelas privadas cuando se atrasan en el pago de pensión, según los padres de familia (% de total)



Fuente: encuesta propia.

de intereses, que es más frecuente en las escuelas de mayor costo. Esto evidencia que recaudar la pensión escolar es uno de los principales problemas de las escuelas privadas, y que lo enfrentan aplicando una serie de medidas informales.

La regulación de las escuelas de San Juan de Lurigancho

Cuando se habló sobre la regulación estatal con los docentes y directores de las escuelas privadas de SJL, la entidad pública más mencionada fue el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). En efecto, los actores entrevistados coinciden en que Defensa Civil es la autoridad más activa en su rol regulador, al realizar supervisiones periódicas a las escuelas para determinar si cumplen con las leyes sobre infraestructura educativa.

Más allá de la infraestructura, hallamos una falta de supervisión en temas pedagógicos. La interacción de estas escuelas con las autoridades del MINEDU se produce principalmente a través de la entrega de los documentos curriculares y de gestión que se presentan a inicios del año escolar en la UGEL. De acuerdo con los docentes y directores entrevistados, la UGEL (o en general el MINEDU) no suele acercarse a sus escuelas para ejercer alguna clase de rol supervisor *in situ*. Solo acuden a ellas, afirman, para desarrollar la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), una prueba que generalmente se aplica una vez al año. Lo común es que sean los directores quienes se acercan a la UGEL a realizar los trámites.

Esta situación de escasa o nula supervisión y acompañamiento pedagógico externo contrasta con los deseos de los docentes y directores de las escuelas privadas estudiadas. Contra lo que se suele pensar, la mayoría de los docentes y directores entrevistados —especialmente

los de escuelas de pensión más baja— opina que el MINEDU debe intervenir más en las escuelas privadas a través de supervisiones, asesoramientos o capacitaciones, principalmente en cuestiones pedagógicas, aunque algunos (en particular los directores) también mencionan asesorías en temas de gestión.

(E1): [...] necesitamos, que vengan [de la UGEL], que nos digan en qué estamos fallando para poder aprender. Como le digo, yo tengo deseo, a mi edad, pero tengo deseo de aprender [...] Tenemos deseos, tenemos deseos, pero quisiera que haya capacitaciones acá para los particulares. (Docente 3, C4, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Los docentes consideran necesario y demandan un acercamiento del Estado al mercado de la educación privada, especialmente en materia de asistencia técnico-pedagógica. Así, hay entre estos docentes una clara opinión favorable a que el MINEDU brinde esta asistencia a las escuelas privadas y, como contraparte, una desazón de que esto no ocurra en la actualidad. Los docentes de las escuelas de más baja pensión, por ejemplo, reclaman que “toda institución privada, como las estatales, debe ir por el mismo sentido”. Es constante la comparación con las escuelas públicas —que reciben el acompañamiento que ellos desean—, y se critica que la UGEL no incluya a las escuelas privadas en las capacitaciones que realiza.

Los docentes y directores entrevistados plantean claramente su deseo de acceder a más referentes pedagógicos externos para poder mejorar su práctica pedagógica. Esto ocurre en especial entre los docentes y directores de las escuelas de menor pensión del distrito, que son, como veremos más adelante, los que menos orientaciones pedagógicas y de gestión reciben.

En general, sin importar el costo de la pensión, todos los docentes y directores entrevistados opinan que la regulación es conveniente y critican el estado de ciertas escuelas en su distrito: el uso de códigos modulares ajenos, la infraestructura, etc.

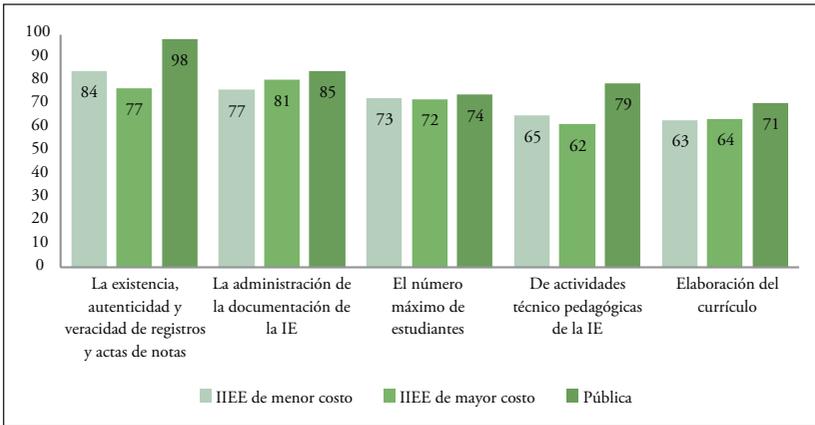
(E1): Me parece perfecto [que haya regulación] porque así hay formalidad en el servicio que dan. De repente están en un colegio que solamente es, por decir, fantasma, pantalla nomás. Y de repente están usando otro nombre, otro número, otro código modular. Pero con estas regulaciones ahí también se cuidan los derechos de los padres de familia, de los usuarios, de la educación sobre todo. Y creo que para el mismo colegio, porque así también da prestigio, da seguridad, ¿no?, a sus clientes. (Docente 3, C6, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Para otros aspectos, como la existencia y veracidad de registros y actas de notas y la administración de los documentos de la escuela, los directores señalan que hay bastante regulación. Las opiniones son similares entre las escuelas de menor y mayor costo. En la comparación con las escuelas públicas, se encuentran sin embargo diferencias en la regulación sobre la existencia y autenticidad de registros y actas de notas y sobre las actividades técnico-pedagógicas. Este último punto refuerza lo encontrado en las entrevistas a docentes y directores sobre la percepción de abandono en comparación con las escuelas públicas.

A pesar de la ausencia del Estado en algunos aspectos, el 83% de directores/promotores de escuelas de menor costo reporta estar bastante o muy satisfecho de su vínculo con la administración educativa, siendo la proporción igual entre las de mayor costo, al punto de que el grado de satisfacción de estas escuelas es comparable al de las públicas, cuyo vínculo con esta administración es más estrecho.

Gráfico 33

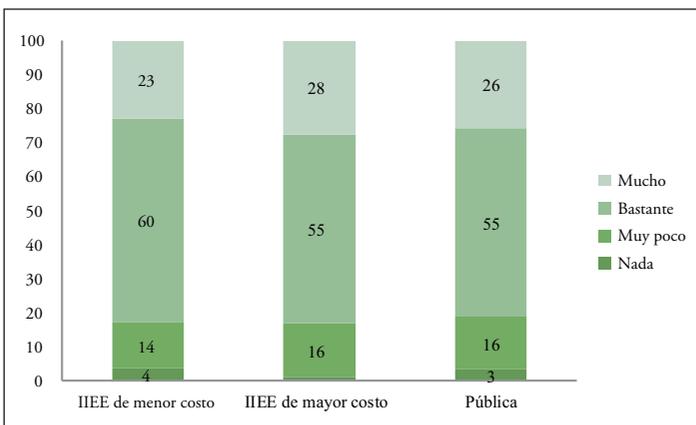
Proporción de escuelas que mencionan que existe bastante regulación por parte del MINEDU o UGEL en los siguientes aspectos: (% de escuelas)



Fuente: encuesta propia.

Gráfico 34

Grados de satisfacción respecto a la relación con la administración educativa (MINEDU, UGEL o DRE) (% de total)



Fuente: encuesta propia.

Conclusiones

Esta sección documenta diversos hallazgos sobre el funcionamiento de las escuelas privadas como un negocio. Lo primero que se ha encontrado es que la oferta pública parece haberse estancado, mientras ocurría el proceso de privatización por defecto como resultado del decreto legislativo 882. Por otro lado, la fundación de estas escuelas, en especial de las que cuestan menos, ha obedecido principalmente a una vocación docente y no a expectativas sobre el crecimiento del mercado educativo. Asimismo, los promotores abrieron sus escuelas sin importar tanto la experiencia previa en el sector (propia o familiar) y la planificación del negocio educativo.

En la actualidad, hay un consenso entre los promotores sobre la rentabilidad del mercado educativo, una idea que no siempre se traslada a sus propias escuelas. Esto último ocurre especialmente entre los promotores de escuelas de menor costo, que en muchos casos dan apenas para mantener al personal y funcionan como negocios de subsistencia. Los principales factores asociados a la falta de rentabilidad son: la fuerte competencia en el mercado educativo, la presencia de hogares muy pobres en SJL y la regulación. La exposición a estos factores relacionados con la rentabilidad varía de acuerdo con el monto de la pensión y refleja los incentivos y preferencias de estas escuelas.

En lo que respecta a las estrategias de *marketing*, predominan las referencias a la calidad educativa, la comunicación de resultados y las propuestas de financiamiento o facilidades de pago. Las escuelas de menor costo emplean estrategias informales y condicionadas a sus incentivos, que incluyen el adelanto de grado, el bajo costo de la pensión, la ubicación en zonas con poca oferta educativa y la medición de la capacidad de pago de los hogares. Las de mayor costo emplean en mayor proporción referencias a la infraestructura educativa, la oferta

de talleres extracurriculares y la selectividad como estrategia de diferenciación, que se orientan a ofrecer una mejor calidad en los servicios educativos.

Un problema común, identificado por los actores entrevistados, es el cobro de la pensión en las escuelas privadas, especialmente en las de menor costo, donde no suelen haber mecanismos eficientes para recaudarla, por lo que trasladan la responsabilidad a los docentes. En algunos casos, no cobrar la pensión retrasa el pago a los profesores, lo que lleva a implementar estrategias informales. En un quinto de las escuelas no se permite a los alumnos morosos rendir exámenes o ingresar al local.

La interacción entre las escuelas privadas y las entidades públicas es mínima. A pesar de ello, hay un consenso sobre la importancia de la regulación (especialmente en aspectos técnico-pedagógicos) para garantizar estándares mínimos de calidad educativa. Los docentes y directores de estas escuelas, en particular los de las escuelas que cuestan menos, están dispuestos a recibir una mayor orientación pedagógica.

En general, se observa una actitud abierta a la intervención del Estado, resultado de la progresiva precariedad de los servicios educativos privados.

3.4. La escuela privada en tanto espacio educativo: propuesta pedagógica y organización escolar

Hasta ahora, se sabe que el mercado de la educación privada en el Perú es heterogéneo, tanto en lo que respecta a las características de la oferta (costos, infraestructura, grado de formalidad), como a los resultados del aprendizaje. Sin embargo, es poco lo que se conoce sobre lo que ocurre en las escuelas privadas que se ubican en distintos estratos

de pensión y que atienden a familias de diferente nivel socioeconómico. El estudio ha buscado llenar este vacío analizando cómo funcionan las escuelas del distrito de SJL. Si bien no hemos logrado llegar al nivel de las prácticas de aula, nuestra investigación se adentra en un nivel anterior, el de la organización escolar, que, según la bibliografía sobre eficacia escolar, es clave para el logro de buenos resultados de aprendizaje (Murillo 2008).

El nivel de la organización escolar incluye diversos elementos, como las ideas compartidas entre el personal docente y directivo sobre la orientación curricular y pedagógica de la escuela; las prácticas de coordinación y planificación de y entre docentes y directivos; la formación continua del personal; el clima escolar; las expectativas de docentes y directivos sobre el potencial de aprendizaje de los estudiantes; las formas de relación con la comunidad, etc. Verger (2015), por ejemplo, utiliza las siguientes variables para analizar las características organizacionales de los colegios en concesión en Colombia: el proceso de matrícula; la autonomía; la gestión de recursos humanos (estilos de liderazgo, condición laboral, etc.); el material educativo y la relación entre la escuela y la comunidad. Asimismo, analiza los estilos educativos de las escuelas observando la autonomía pedagógica, la propuesta educativa (*ethos* y valores) y las prácticas docentes.¹⁶

La bibliografía reciente sobre los efectos de la composición escolar en el rendimiento educativo ha mostrado con bastante contundencia que hay un vínculo claro entre la concentración de estudiantes con determinadas características socioeconómicas, étnicas o culturales, y los patrones de organización escolar y prácticas educativas presentes

16 Aquí se analiza la metodología reportada por el maestro, la cantidad de estudiantes por docente (que permite evaluar si se puede aplicar una pedagogía personalizada), y el objetivo del aprendizaje (“teaching to the test”) (Verger 2015).

en las escuelas (Thrupp, Lauder y Robinson 2002, Thrupp y Lupton 2006, Opdenakker y Van Damme 2000 y 2001). Lo que esta bibliografía plantea es que, lejos de ser una función exclusiva de la escuela misma, la organización escolar y las prácticas educativas están fuertemente influenciadas por factores contextuales. Aquellas escuelas que concentran una alta proporción de estudiantes vulnerables provenientes de familias de un nivel socioeconómico bajo, y que por lo general viven en zonas también vulnerables con mucha inseguridad, una infraestructura precaria y escasa presencia del Estado, tenderán a ejercer prácticas organizativas y de aula más precarias (Balarin 2016).

En contextos educativos altamente segregados, las escuelas se agrupan en clústeres estratificados de acuerdo al nivel socioeconómico de las familias a las que atienden. En el extremo más rico, las escuelas concentran a estudiantes de nivel socioeconómico más alto y serán más capaces de establecer prácticas organizativas y de aula más conducentes al logro de aprendizajes. En el extremo más vulnerable, ahí donde las escuelas concentran a estudiantes de nivel socioeconómico bajo, es de esperar que la organización escolar sea más precaria, lo mismo que los aprendizajes.

Estos hallazgos plantean una serie de interrogantes sobre la configuración del mercado de la educación privada —que como hemos visto es heterogéneo y fuertemente estratificado—, y sus efectos sobre las prácticas organizativas de las escuelas. Si la hipótesis que plantea la bibliografía se cumple, deberíamos encontrar que cuanto menor sea la pensión escolar, más precarias serán las prácticas organizativas de la escuela —donde la pensión funciona como un proxy para el nivel socioeconómico de las escuelas. En línea con estas ideas, en esta sección analizamos las características organizativas de las escuelas incluidas en el estudio. Nos enfocamos en los siguientes aspectos: la contundencia y cohesión de los discursos curriculares y pedagógicos de estas escuelas; el

trabajo de preparación de clases de los docentes; el rol de los directivos; las prácticas de coordinación y capacitación docente, y la relación con las familias.

La contundencia de los discursos curriculares y pedagógicos de las escuelas visitadas y su función orientadora del trabajo docente

A partir del análisis de las entrevistas y encuestas, encontramos grandes diferencias en la contundencia de las propuestas curriculares y pedagógicas entre las escuelas de menor y mayor costo. La contundencia se define aquí como la capacidad de articular un discurso claro y coherente sobre dichas propuestas, que se espera luego oriente las prácticas de aula.

Con respecto a la propuesta curricular, hallamos que los docentes y directivos de las escuelas de menor costo (con una pensión de menos de 200 soles) elaboran su discurso partiendo de establecer una diferencia con la escuela pública y con lo que ellos creen que esta ofrece.

(E1): [...] Nosotros desarrollamos la programación, la propuesta de tanto de lo que está en el Estado, en el programa curricular, y más que todo acá, como es un colegio particular, definitivamente tenemos que *diferenciarnos del nacional*. Entonces, lo que hacemos acá es brindar a los niños todos los conocimientos, darle las bases para que ellos puedan, eh, lograr los aprendizajes. A diferencia, por decir, del nacional, que se está trabajando hoy, por ejemplo, más por las competencias, capacidades y que un tanto están viendo más lo que es la propuesta de hacer lo que al niño más le interesa. Pero sí tenemos en cuenta eso, al niño por naturaleza le gusta jugar, le gusta estar distraído. Entonces, nosotros a la par acá, más estamos viendo por lo que qué es lo que

necesita el educando, qué es lo que necesita el alumno. (Docente 3, C6, escuela de pensión de menos de 140 soles)

Así, la mayoría de actores entrevistados en estas escuelas señala que trabaja en función de contenidos —mientras que la escuela pública se orientaría al desarrollo de capacidades—, que son exigentes en lo académico y que brindan conocimientos “avanzados” y abstractos —mientras que la escuela pública avanzaría lento, sin pedir demasiado y con excesivo énfasis en “lo práctico”.

(E1): Lo que buscan los colegios particulares, y hace diferencia con los estatales, es que busca más contenido ¿no? Que los jóvenes aprendan en base a contenidos, mas no a competencias, como es el Estado. (Docente 3, C8, escuela de pensión de menos de 200 soles)

(G1): *¿Y las Rutas [del aprendizaje del Minedu], por ejemplo, les han sido útiles a ustedes en su currículo?*

(E1): Un poco, un poco.

(G1): *¿Y por qué un poco?*

(E1): No... no... no se plasma la filosofía de la institución, nosotros somos una institución preuniversitaria. Nuestro principio es poner más alumnos en la universidad... si no es la universidad, un instituto militar, si no es un instituto militar... SENATI [Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial]. Ese es nuestro propósito, el propósito no es que el alumno se quede relegado en sus aspiraciones... culminando el quinto de secundaria, quiero que

mis alumnos terminando el quinto de secundaria estén aptos... para esas cosas. Pero en estatal no lo veo, son pocos los alumnos que terminando el quinto secundario entran a una universidad, entran a una institución... (Director-promotor, C2, escuela de pensión de menos de 200 soles)

La mayoría de las escuelas de menor pensión señalan que el perfil de egresado que buscan es el de un estudiante capaz de ingresar a un instituto o universidad, y su currículo está marcadamente orientado a ello, al punto de considerarse “instituciones preuniversitarias”. Por eso no sorprende que sus propuestas curriculares pongan un énfasis particular en los cursos de matemáticas y ciencias duras. Muchas de estas escuelas desagregan estas materias en diversos cursos, incluso desde el nivel primario (p. e. álgebra, geometría, aritmética, razonamiento matemático, física, química, biología, etc.). Como lo explica la coordinadora general de una escuela que cobra una pensión de menos de 140 soles, esta desagregación de cursos —desde tercero de primaria— sirve para diferenciarse de otros colegios y, en especial, de los públicos.

(E1): Acá siempre manda la parte académica, la parte académica es su... su... cliché, ¿no? Ellos dicen que están abocados a la parte de lo que es la actitud académica... la parte matemática y la parte de comprensión de lectura, el lenguaje... todo lo que es la parte de ciencias, letras y ciencias los chicos... el promotor y el director siempre dice que los alumnos vayan... se retiren del colegio, egresen del colegio... pero sabiendo al menos lo que es las cuatro operaciones fundamentales, saber leer y escribir. Y el colegio ha tenido... de aquí salió una alumna fue primer puesto en San Marcos, acá en este pequeño colegio... en medicina, ¿no? (Docente 1, C2, escuela de pensión de menos de 200 soles)

(E1): En esa parte, nuestro sistema trabaja con el DCN [Diseño Curricular Nacional], ¿no? Pero, este, tratamos de hacer una diferencia con el Estado porque usted sabe, en el Estado no hay un buen avance. En lo particular, los papás nos exigen, nos exigen avances, nos exigen clases, nos exigen temas. Entonces, nosotros, si bien matemáticas en el Estado es un solo curso, aquí lo tenemos como aritmética, como algebra, como geometría. Le damos, uhm, por áreas aquí. En el caso de ciencias, también para ser diferente con otros colegios, damos lo que... normalmente se da ciencia y ambiente, nosotros damos biología, química y física, desde tercer grado de primaria. Entonces, tratamos de hacer esas cosas para poder darles más nivel a los niños, más conocimientos específicos en las áreas [...]. (Coordinadora general, C7, escuela de pensión de menos de 140 soles)

Sin duda, en el nivel más bajo del mercado educativo privado, la principal competencia es la educación pública. Y como muestran los testimonios recogidos en el trabajo de campo, los discursos que los docentes y directores de estos colegios elaboran sobre su propuesta curricular tienen la clara intención de diferenciarse y ponerse por encima de la oferta educativa pública. Estos discursos, que a la vez son una estrategia de *marketing*, se dirigen sobre todo a los padres y madres de familia, quienes, según los mismos docentes, buscan precisamente una educación que proporcione la mayor cantidad de contenidos académicos, de manera que sus hijos salgan de la escuela preparados para postular a un centro de educación superior.

Así, más allá de la pedagogía o la calidad educativa, estas escuelas ofrecen algo muy concreto: el ingreso a una universidad o a un instituto superior, que es finalmente lo que las familias quieren. Esto es interesante, pues nos da luces de cómo se define la oferta educativa en

este tipo de escuela: a partir de la demanda de los clientes, es decir, de las familias, que reclaman “contenidos” para que sus hijos puedan enfrentar un examen de admisión con éxito. Las escuelas se ajustan a este pedido, como podemos apreciar en las siguientes citas:

Acá, de repente, hay que avanzar más teoría porque los padres quieren. “Profesora, no se ha hecho nada”. Ellos no ven la calidad sino más la cantidad. (Docente 4, C6, escuela de pensión de menos de 140 soles)

En lo particular, los papás nos exigen, nos exigen avances, nos exigen clases, nos exigen temas. (Coordinadora general, C7, escuela de pensión de menos de 140 soles)

[...] los papás tienen ese concepto de que el chico tiene que aprender contenidos, contenidos y contenidos, porque la visión y lo que ofrecen las universidades son contenidos, contenidos y contenidos. (Docente 2, C8, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Con todo, la reflexión sobre la clase de educación que se está brindando, comparándola con la pública, forma parte del discurso de los docentes de estas escuelas.

(E1): ¿La diferencia entre un público y un privado? Mire, hay varios estudios y dicen que a los niños no hay que, digamos, presionarlos mucho en el estudio. Es por ello que dicen que es mejor que el chico vaya descubriendo de acuerdo al facilitador, que ahora se le llama al docente en el Estado, y vaya descubriendo en base a su realidad hechos matemáticos. Mientras que en un privado vale más el aspecto académico, enseñar a resolver problemas, porque la

intención es que aquí vaya a la universidad y el examen de admisión es fuerte, no va a venir como lo que es en el Estado, el Estado con Rutas [se refiere a las *Rutas del aprendizaje* del MINEDU], la diferencia es bastante fuerte. (Docente 3, C8, escuela de pensión de menos de 200 soles)

(E1): Cabe indicar que nosotros estamos trabajando en función a contenidos y no competencias, porque, de acuerdo a la estructura curricular de los colegios privados es otra. Pero ya con todos los aspectos que está dando el Ministerio de Educación, para el año que viene ya se está planificando entrar un poco, porque tampoco podemos darle la vuelta de lleno, porque también ¿qué es lo que le vamos a ofrecer a los padres? Porque recuerde que los padres vienen con la idea en su cabecita de decir “mi hijo tiene que aprender para ingresar a la universidad”, o sea, tiene que aprender contenidos.

(G1): *Entonces, ¿en qué se diferencia la propuesta educativa de esta escuela de una pública, por ejemplo?*

(E1): Nosotros no estamos trabajando todavía el desarrollo de habilidades, mientras que las escuelas públicas ya están enfocadas al trabajo de capacidades, habilidades, esa es la diferencia. Es porque, como te decía, los papás tienen ese concepto de que el chico tiene que aprender contenidos, contenidos y contenidos, porque la visión y lo que ofrecen las universidades son contenidos, contenidos y contenidos. Pero como puedes entender, nosotros también vemos la realidad a la que los chicos tienen que enfrentarse. [...] Nosotros estamos trabajando contenidos, entonces eso marca una diferencia porque, de repente, nuestros

estudiantes carecen de ciertas habilidades que no estamos logrando desarrollar en ellos, pero sí son buenos en lo que vienen a ser contenidos. Pero los contenidos también por sí solos no surten efecto, porque nos damos cuenta nosotros como maestros que los chicos en algún momento sienten el bloqueo porque no están enfocados a la realidad. Nosotros solamente habíamos estado trabajando en función de partes abstractas, o sea la matemática como una abstracción y no como la realidad. (Docente 2, C8, escuela de pensión de menos de 200 soles)

(E1): En un colegio del Estado a veces poco se avanza lo que es en conocimientos, ¿no? O sea, de repente en escribir en el cuaderno es poco, mas creo que es la práctica. Mientras que aquí es lo contrario. Acá, de repente, hay que avanzar más teoría porque los padres quieren. “Profesora, no se ha hecho nada”. Ellos no ven la calidad sino más la cantidad. Porque a veces cuando uno más se dedica, de repente a ver las exposiciones, cómo se desenvuelven los alumnos, entonces y no se avanzó en el cuaderno, [dicen] “o sea que no han hecho nada hoy día”. No ven eso los padres. O sea, cómo los niños se pueden desenvolver, tratar de poder ayudarlos en otros campos a los alumnos, como se hace en un colegio del Estado. En un colegio del Estado a través de exposiciones uno se desenvuelve, puede expresarse y cuántas cosas que se pueden abrir para un alumno, ¿no? Pero aquí a veces no es así. Entonces, le digo más hay que avanzar más teorías y tratar de hacer tiempo para avanzar con lo otro. (Docente 4, C6, escuela de pensión de menos de 140 soles)

Estos testimonios autocríticos de los propios docentes son de interés: son una reflexión sobre la calidad educativa de sus escuelas que

vale la pena rescatar, pues puede ser el camino para mejorarla. No hay duda de que los cambios en las políticas e intervenciones del MINEDU de los últimos años han contribuido a generar esta clase de reflexión sobre la educación, no solo en el ámbito mediático sino, como vemos aquí, también en el de los actores más importantes de la cuestión educativa.

Por otro lado, entre las escuelas con un nivel de pensión de más de 200 soles priman dos tipos de propuesta curricular. Por una parte, hay un grupo mayoritario cuyo currículo está claramente orientado a proveer de los conocimientos necesarios para convertir a sus alumnos en futuros postulantes a las principales universidades del país. Para ello, este tipo de escuela ofrece un supuesto alto nivel de exigencia académica basado en la idea de desarrollar la mayor cantidad de temas posible a lo largo del año, con énfasis en las matemáticas y las ciencias duras. En ese sentido, estas escuelas coinciden con las de menor costo.

(G1): *¿Utilizan algún marco curricular específico o el diseño curricular nacional? O tienen su propio...*

(E1): O sea, el propio... como le digo, para nosotros, nuestro programa es... todo lo que es prospectos de San Marcos y la UNI [Universidad Nacional de Ingeniería]. Es preuniversitario y sobre todo la enseñanza de inglés por nivel, matemáticas por nivel, matemáticas I, matemáticas II, inglés básico, intermedio y avanzado [...] Porque se quiere que los chicos aprendan, sepan, pues, para poder ser un buen profesional ingresando a la UNI o a San Marcos. (Director, C15, escuela de pensión de más de 200 soles)

En este grupo de escuelas podemos ubicar a las grandes cadenas de colegios “preuniversitarios”, que se han vuelto rápidamente populares en

todo el país y que también tienen sus respectivas sedes, por supuesto, en el distrito más populoso del Perú. ¿En qué se diferencian estas escuelas de las de menor nivel de pensión? Fuera de lo curricular, la calidad y tamaño de la infraestructura son, sin duda, las principales diferencias: estos colegios suelen contar con amplios patios, con ambientes internos más amplios, diversificados y luminosos, y con un mejor equipamiento. Con respecto a lo curricular, la diferencia se verá líneas abajo.

Por otra parte, hay un grupo de escuelas con este nivel de pensión de más de 200 soles que pretende distanciarse, precisamente, de las propuestas escolares “preuniversitarias”, en las que hay una “saturación de conocimientos”. Este grupo busca ofrecer una educación alternativa, en la que lo más importante no sean los contenidos académicos, sino el desarrollo integral del alumno, en un ambiente de aprendizaje libre de estrés, que favorezca la creatividad y el desenvolvimiento social.

(E1): Nosotros no potenciamos netamente conocimientos en sí, la parte cognitiva académica no la trabajamos como un colegio preuniversitario, este no es un colegio preuniversitario que vaya a sacar ingresantes a UNI, ingresantes a San Marcos. (Docente 1, C13, escuela de pensión de más de 200 soles)

Ciertamente, esto no significa que estas escuelas descuiden el nivel académico y los contenidos. Pero afirman no querer convertir, a cualquier precio, la etapa de aprendizaje escolar en una mera carrera para alcanzar la ansiada meta de ingresar a una universidad. Al respecto, un docente de esta clase de colegio alternativo hace el siguiente comentario sobre las escuelas que se autodenominan “preuniversitarias”:

(E1): Yo creo que a la gente los motivan tanto por la infraestructura y por tantas cosas bonitas que pintan pero, en el fondo, estos colegios son los que han empezado con este tema del preuniversitario, y con eso están matando la niñez, realmente hacen tanto daño porque no dejan que el niño juegue, hay niños estresados, también han llegado niños que se comen las uñas, que se orinan, niños que no duermen bien, que tienen pesadillas, o sea, yo he recibido niños de colegios particulares, ya, como, colegios, cómo se llama, el de X, por ejemplo, y muchos otros colegios de la zona, y eso es lo que podemos ver en los niños, entonces, enseñan temas que no corresponden a la edad, ya, o sea, quieren meter todo, hasta la universidad, ya, pues, en la enseñanza digamos básica, entonces, eso no es sano. (Docente 3, C12, escuela de pensión de más de 200 soles)

Este tipo de propuesta curricular acerca a este grupo de escuelas (aunque a algunas más que a otras) a los actuales lineamientos del MINEDU, que se orientan al desarrollo de capacidades o competencias, a diferencia de lo que ocurre con sus pares del mismo nivel de pensión y, ciertamente, con varias de las escuelas con pensiones más bajas. En efecto, en estas escuelas que no son preuniversitarias, los directores y docentes suelen tener una buena opinión del enfoque de desarrollo de capacidades, algo poco común entre los del resto de escuelas estudiadas.

Este mayor acercamiento a las propuestas del MINEDU es reconocido por varios de los actores entrevistados de este segundo grupo de escuelas, quienes consideran que las reformas que se vienen implementando en el currículo nacional son buenas, porque con ellas que se está mejorando la calidad de la oferta pública y se está brindando lo que escuelas como las suyas ofrecen a los estudiantes, aunque opinan que todavía hay mucho camino por recorrer.

Indudablemente, ambos tipos de escuela —tanto las “preuniversitarias” como las que no lo son— deben ser tomados como modelos ideales de escuela de “alto costo” en SJJL: en la práctica, la oferta de escuelas privadas de este costo en el distrito se ubica, con diversas variantes y características, entre ambos modelos. De hecho, estos dos grupos de escuelas coinciden (y en eso se diferencian de las de menor nivel de pensión) en señalar que, además de la exigencia académica o del aprendizaje de conocimientos, trabajan otras dimensiones que consideran importantes para el desarrollo de los alumnos, aunque probablemente con importantes diferencias entre ambos grupos.

Entre estas otras dimensiones curriculares que forman parte de su oferta educativa figuran las siguientes: el trabajo de las emociones a través del arte (música, danza, pintura, teatro) [C12]; el desarrollo de habilidades sociales, como el desenvolvimiento en público, y de capacidades, como el liderazgo, la autonomía, la organización y la argumentación, por ejemplo, mediante la elaboración de proyectos autogestionados [C11 y C13]; el deporte de alta competencia [C15]; y el desarrollo de habilidades cognitivas mediante el juego y la competencia (concursos de cubo de Rubik, ajedrez, etc.) [C14].

(G1): *Y me decía que durante la tarde dictan cursos más prácticos, ¿como cuáles, por ejemplo?*

(E1): Sí, claro. En la mañana desarrollan su teoría y el trabajo que tienen que hacer para la siguiente clase lo hacen, sus mapas conceptuales, los trabajos en grupo, la parte recreativa, compensando, pues, porque hay momentos en que el alumno necesita. No todo es saturación de conocimientos, sino necesita también su momento de esparcimiento, ya tienen la educación física, la danza, la parte de taller de cómputo. (Director, C11, escuela de pensión de más de 200 soles)

Por otro lado, es posible encontrar en SJL escuelas que se ubican a medio camino entre uno y otro modelo, con las consiguientes ambivalencias que ello supone:

(E1): Al inicio, el C11 era más pegado a lo que se llama preuniversitario. Se empezó. Pero conforme va pasando el tiempo, ya las universidades no requieren tanta población preuniversitaria, sino que van cambiando la estrategia. Actualmente ya no es esa la política del colegio, sino en cambio, ya ahora trabajo integral, porque los exámenes de admisión también ya están cambiando. Al tener mayor población de mayor nivel adquisitivo también, implica que ellos no van a postular necesariamente a las estatales, sino a las particulares, y las particulares ya exigen otro tipo de estudiante. Estudiante que sepa analizar, estudiante que pueda dar una entrevista, y que pueda recibir una entrevista también, entonces, son tipos de modalidades que ahora requiere otro trabajo. (Coordinador general, C11, escuela de pensión de más de 200 soles)

Como lo menciona el coordinador general de este colegio, ya no se emplea una metodología “preuniversitaria”. Resulta paradójico, sin embargo, que no tenga problema en afirmar que la propuesta educativa de su colegio ahora tiene como meta que los estudiantes ingresen a universidades particulares. Al igual que ocurre en las escuelas con una pensión menor, este testimonio nos recuerda la inevitable orientación comercial de las escuelas particulares (que, no olvidemos, son empresas del rubro educativo), que obedece a las demandas de sus clientes, es decir, de las familias. Sin embargo, el nivel adquisitivo de las familias de estas escuelas es mayor que el de las familias de las escuelas que cuestan menos, y por tanto, sus demandas son distintas. De hecho, varias de las citas recogidas en este apartado dejan entrever la influencia de

estas diferentes demandas en la orientación curricular y en el enfoque pedagógico con que las escuelas privadas de SJL se publicitan, y que supuestamente asumen.

Antes de terminar, cabe destacar una dimensión del currículo que se repite en todos los niveles de pensión: la extensión de la jornada escolar. En efecto, es común encontrar en SJL escuelas de diferente nivel de pago que ofrecen ampliar la jornada escolar, principalmente para reforzar los temas trabajados en clase, para que los alumnos hagan las tareas con asistencia o para que participen en talleres diversos (arte, música, teatro, computación, manualidades, etc.). Sin duda, esta medida responde también a una demanda de los padres/madres de familia, quienes suelen cumplir una larga jornada de trabajo y no tener con quién dejar a sus hijos luego de acabado el horario escolar regular.¹⁷

Por otro lado, las escuelas visitadas cuya pensión es inferior a 200 soles muestran poca capacidad para elaborar un discurso sobre sus propuestas pedagógicas (entendidas principalmente como métodos y prácticas de enseñanza en el aula). De hecho, parece haber escasa claridad y organización en las metodologías que guían el trabajo del docente en el aula, algo que se desprende tanto de los profesores como de los directores entrevistados. Las siguientes son algunas respuestas de docentes sobre la propuesta pedagógica de la escuela donde trabajan:

(E1): Mmm, a ver, no sé, qué nos diferencia de las otras [...] mmm, yo creo que utilizamos diferente todos los profesores, ah.
(Docente 1, C5, escuela de pensión de menos de 140 soles)

17 El horario de la jornada escolar en las escuelas privadas varía. En general, a diferencia de las escuelas públicas, donde la jornada se extiende hasta la una de la tarde (con excepción de las escuelas donde se ha implementado la jornada escolar completa – JEC), el horario de las escuelas privadas termina entre las dos y tres de la tarde. En los casos en los que este horario se amplía para actividades extracurriculares, puede ser hasta las cinco o seis de la tarde.

(E1): Yo le digo que, bueno, recién ha salido esto de la hora devocional [actividad religiosa-católica] que están haciendo, pero nosotros ya lo hemos hecho antes, antes de... uy, yo he venido acá y ya había hora devocional ya, siempre, siempre. O sea, cuando uno entra a clase, las actividades permanentes y tenemos que hacer la cita bíblica [...].

(G1): *¿Algún otro aspecto de la propuesta pedagógica que diferencie esta escuela de otras escuelas?*

(E1): Mmm, lo devocional y, pues, a la liturgia de la palabra. Todos los treces de cada mes, celebramos la liturgia de la palabra.
(Docente 4, C6, escuela de pensión de menos de 140 soles)

Esta clase de respuesta es bastante común entre los docentes y directores de las escuelas de pensión más baja del estudio. Otras respuestas que se repiten entre los maestros cuando se les pregunta sobre la metodología que caracteriza a sus escuelas remiten a nociones como el “trabajo preuniversitario” o “de academia”, asociadas a un alto nivel de exigencia académica y orientadas a que sus egresados postulen a una universidad o instituto, o como la “educación individualizada”, que alude a tener pocos estudiantes por aula. Pero, nuevamente, se trata de respuestas que hablan muy poco de la metodología de enseñanza.

Así, las respuestas que ofrecen los docentes y directores de este tipo de escuela evidencian que no hay una propuesta clara y articulada sobre la metodología de enseñanza empleada. Al parecer, los lineamientos que estas escuelas establecen para sus profesores no abarcan o, en todo caso, no profundizan demasiado el aspecto pedagógico y, en cambio, dejan mucha libertad a los maestros para que ellos apliquen la metodología que consideren más conveniente. Pero ¿cuáles son estas metodologías y prácticas de trabajo?

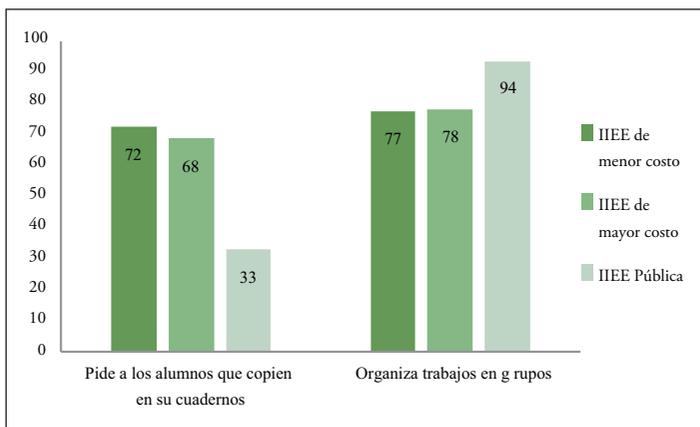
Las respuestas de los docentes sobre sus prácticas de trabajo en el aula recogidas en la encuesta muestran que, por lo menos algunas de ellas, no son las más adecuadas. Por ejemplo, un 72% de los maestros de escuelas privadas de bajo costo afirma que a menudo o muy a menudo pide a sus alumnos copiar textualmente en el cuaderno el contenido de un texto o lo que está escrito en la pizarra. En contraposición, solamente el 33% de los maestros de escuelas públicas señala hacer lo mismo con esa frecuencia. De igual manera, prácticas que resultan importantes para el aprendizaje de los estudiantes, como el trabajo en grupo, no se realizan quizás con la frecuencia que debiera. En este caso, el 23% de los docentes de escuelas privadas de bajo costo señala no organizar ese tipo de trabajo en clase o hacerlo solamente “a veces”, frente al 6.4% de los maestros de escuelas públicas que indica lo mismo.

En otras prácticas, en cambio, los diferentes tipos de escuela coinciden más: docentes que exponen un tema con la participación de los alumnos, que incentivan o refuerzan el aprendizaje y que proponen actividades para ejercitar lo aprendido.

Por su parte, las escuelas con un nivel de pensión más alto (200 soles) muestran una mayor claridad y organización en sus métodos de enseñanza. En efecto, el grado de elaboración y articulación entre las respuestas de maestros y directores de la mayoría de estas escuelas demuestra que hay una propuesta pedagógica más o menos desarrollada; a diferencia de sus homólogos de escuelas de pensión media y baja, desarrollan nociones pedagógicas sobre la metodología de enseñanza que su escuela pone en práctica. En el siguiente testimonio queda en evidencia el grado de articulación discursiva que hay entre los maestros y la directora del colegio número 13, en lo que concierne a su propuesta pedagógica. Se trata, sin duda, del colegio con la propuesta mejor articulada de todos los que visitamos.

Gráfico 35

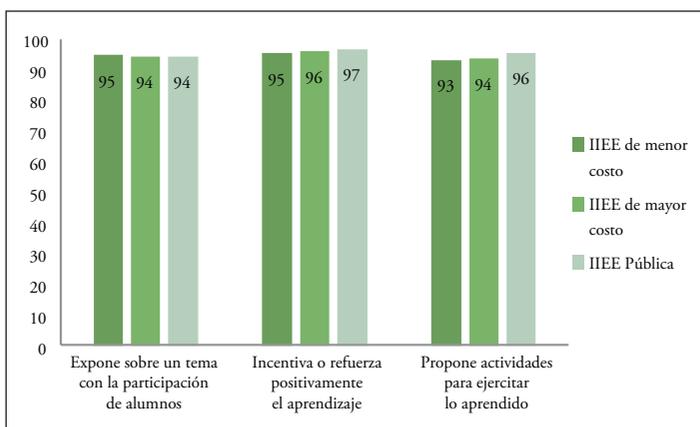
Proporción de docentes que reportan realizar a menudo las siguientes actividades dentro del aula según tipo de escuela



Fuente: encuesta propia.

Gráfico 36

Proporción de docentes que reportan realizar las siguientes actividades dentro del aula, según tipo de escuela



Fuente: encuesta propia.

(E1): En lo que respecta a metodología en sí, utilizamos metodología activa, también utilizamos el aprendizaje por descubrimiento, utilizamos el andamiaje y el constructivismo, que ellos mismos creen su aprendizaje. (Docente 1, C13, escuela de pensión de más de 200 soles)

(E1): Aquí trabajamos en grupos, trabajos en equipo y nos centramos en que los niños, cada uno de ellos, dentro de su equipo, cumpla un rol. El trabajo tiene que ser colaborativo, no puede ser un trabajo... Hay trabajos individuales, sí, porque primero es importante que ellos trabajen individualmente para luego hacer un trabajo cooperativo, pero nos centramos más en el trabajo en el que ellos se ponen a ayudar y aprenden unos de otros, porque ahí es el aprendizaje. Cuando tú sociabilizas, cuando tú conversas con los demás, vas aprendiendo las cosas que tú no sabes, y esa es la idea de nuestro trabajo, en eso nos basamos. (Docente 3, C13, escuela de pensión de más de 200 soles)

Entre las ideas que los docentes y directores de escuelas de mayor costo mencionaron, destaca el método o enfoque “inductivo”, “activo”, “indagatorio” o “práctico”, que hace referencia a un aprendizaje basado en la práctica, mediante el cual el estudiante asume un rol activo en su proceso de aprendizaje, que de esta manera deja de ser meramente instructivo. El aprendizaje “contextualizado” y fundamentado en “casos” y resolución de problemas, un método asociado al enfoque anterior, también sobresale en el discurso de los docentes y directores de las escuelas cuya pensión cuesta más de 200 soles. Finalmente, una tercera práctica de enseñanza que señalan estos actores es la del “aprendizaje colaborativo”, que alude al aprendizaje basado en la socialización de los estudiantes en el aula a través del trabajo en grupo.

Así, en lo que respecta a la metodología de enseñanza que las caracteriza, son notables las diferencias que hay entre los discursos de las escuelas de nivel de pensión medio y bajo y los de las escuelas de nivel alto. En la tabla 6 se comparan las principales ideas mencionadas sobre el trabajo pedagógico que realizan en el aula los docentes de las escuelas estudiadas.

Con respecto a los recursos educativos, según la encuesta realizada para este estudio, una tercera parte de los maestros de escuelas privadas no cuenta con libros en la biblioteca como material didáctico para sus clases. Esta situación contrasta con la de las escuelas públicas del distrito, donde solo el 3.7% de maestros señala no tener este recurso. Asimismo, se observan diferencias menos marcadas en lo que atañe a disponer de recursos audiovisuales, recursos informáticos y materiales elaborados por el profesor.

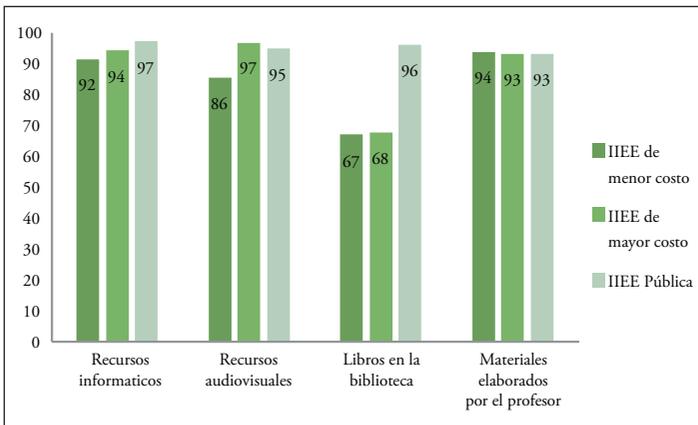
Considerando el discurso de las escuelas de bajo costo sobre sus diferencias con las públicas en materia de currículo, resulta llamativo que los principales documentos de los que se nutren sus maestros para planificar las clases sean los del Estado. La encuesta a docentes muestra que ellos se apoyan sobre todo en el Diseño Curricular Nacional – DCN (84%), las *Rutas del aprendizaje* (84%) y las *Sesiones de aprendizaje* (72%) del MINEDU, y no tanto en el currículo diseñado por la propia escuela (76%) o en el proyecto educativo institucional (68%). Con todo, según esta encuesta, son los libros de los propios maestros el recurso más utilizado a la hora de planificar las clases (96%), lo cual también demuestra los escasos lineamientos pedagógicos que brindan estas escuelas a sus docentes. A la vez, las escuelas de mayor costo utilizan ligeramente menos los documentos del MINEDU y más el proyecto educativo institucional (73%) y el currículo diseñado por la escuela (84%).

Estos hallazgos coinciden con lo que indican los docentes en las entrevistas. Como mencionamos, si bien en el aspecto curricular estas

Tabla 6
Propuestas pedagógicas según nivel de pensión

Escuelas de pensión de menos de 200 soles	Escuelas de pensión de más de 200 soles
<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo “preuniversitario”, de “academia”, con más contenidos y orientado al ingreso a la universidad. - Mezcla entre seguir las <i>Rutas del aprendizaje</i> del Minedu y una enseñanza más tradicional. - Educación individualizada (pocos estudiantes por aula). 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo “preuniversitario” orientado al ingreso a la universidad, o metodología inductiva, práctica (no solo teórica), activa (por descubrimiento). - Trabajo en grupo, colaborativo. - Mapas conceptuales. - Estudios de caso y resolución de problemas. - Aprendizaje por descubrimiento, enfoque indagatorio, aprendizaje contextualizado, práctico. - Preocupación por que se aprenda a hacer (<i>know-how</i>), más que a internalizar meramente conceptos.

Gráfico 37
Disponibilidad de recursos didácticos en la escuela



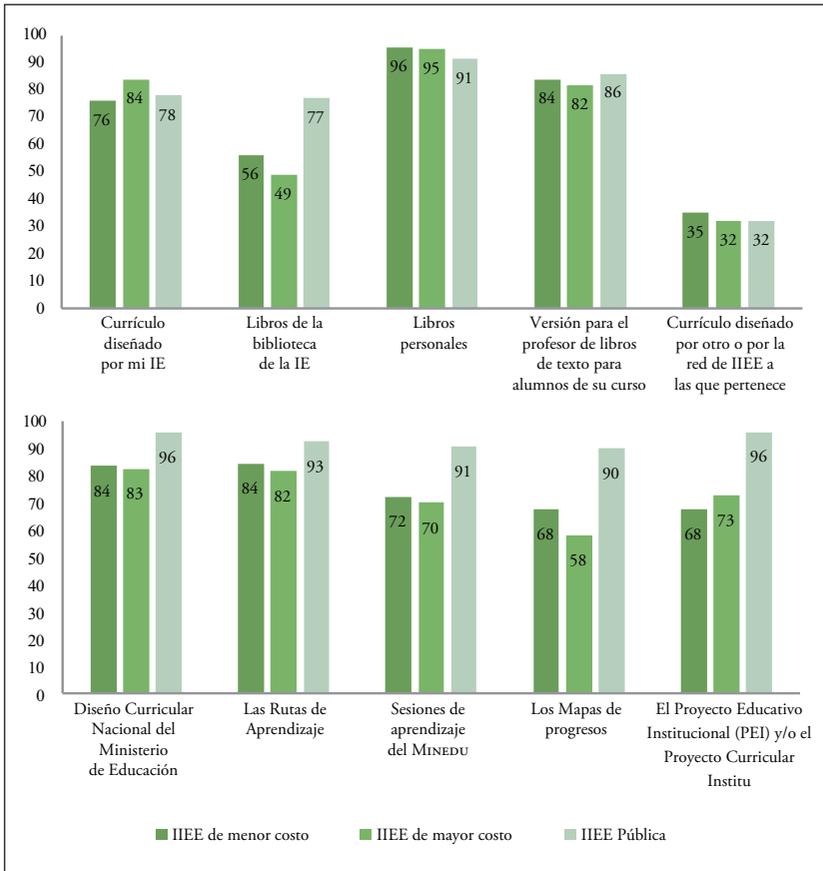
Fuente: encuesta propia.

escuelas marcan en sus discursos una clara distancia con la escuela pública, varios maestros entrevistados reconocen utilizar las *Sesiones de aprendizaje* elaboradas por el MINEDU para preparar las clases, aunque, según afirman, adaptándolas al cariz “preuniversitario” de su escuela. Al parecer, entonces, la falta de claridad de las escuelas de bajo costo en lo que respecta a los lineamientos pedagógicos que sus docentes deben aplicar en el aula, lleva a muchos de ellos a tomar de modelo al ente de cuya normativa curricular pretenden distanciarse sus escuelas.

Debemos decir, sin embargo, que este no siempre es el caso, es decir, que no todos los docentes se apoyan en las *Sesiones de aprendizaje* del MINEDU. También encontramos maestros que afirman tomar de modelo el libro de una editorial particular con la que trabaja la escuela, el formato de sesión de clase elaborado por la institución o, incluso, algunos que trabajan de manera más libre, según su propio criterio y recogiendo ideas y experiencias de plataformas como internet. Lo cierto es que, en la práctica, estas alternativas conviven, como queda plasmado en el siguiente testimonio:

En la pública están ahorita con Rutas [se refiere a las *Rutas del aprendizaje* del MINEDU] y nosotros estamos, mmm, un poco mezclando, ¿no?, Rutas con la educación tradicional. O sea, es una mezcla. En cambio, ellos solamente es netamente Rutas, y esa es la diferencia, pues, y a veces a los papás es muy complicado enseñarles de ese modo, o cuando un niño va a aprender a leer, también es un poco más complejo enseñarles por Rutas. En cambio, por las ediciones tradicionales, un poco que el niño capta más rápido. (Docente 1, C9, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Gráfico 38
Proporción de docentes que utilizan los siguientes recursos para la planificación de sus clases



Fuente: encuesta propia.

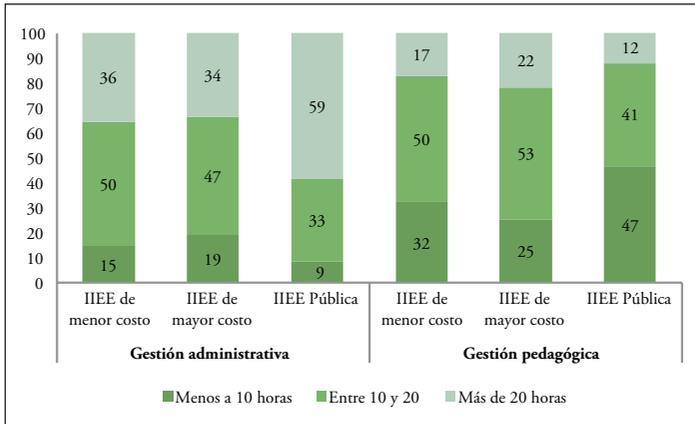
El rol de los directivos, las prácticas de coordinación y la capacitación docente

Como mencionamos líneas arriba, el liderazgo de los directivos resulta crucial para la organización escolar. Sin embargo, ese rol no es homogéneo en todos los contextos y tipos de escuela. Como vemos en el gráfico 39, un gran porcentaje de directores señala dedicar más de 20 horas semanales a la gestión administrativa. Esta proporción es mayor entre los directores de escuelas públicas, donde alcanza más del 50% de las horas de trabajo semanal, mientras que en las escuelas privadas las tareas administrativas ocupan poco más de un tercio del tiempo de los directores. El número de horas consagradas a actividades pedagógicas es menor. En las escuelas privadas, alrededor del 50% de los directores les dedica entre 10 y 20 horas semanales, y un quinto afirma hacerlo más de 20 horas. En las escuelas públicas, en cambio, es menor la proporción de directores que dedican más de 20 horas semanales a la gestión pedagógica: el 41% le dedica entre 10 y 20 horas y solo el 12% más de 20 horas.

Así, encontramos que en las escuelas públicas, los directores dedican más tiempo a la gestión administrativa que a la pedagógica, mientras que en las privadas no hay mucha diferencia al respecto.

El gráfico 40 muestra que en lo que concierne a configurar los estatutos de disciplina del colegio, los directores de ambos segmentos privados tienen similar influencia. En cambio, en lo que atañe a otros aspectos del manejo de la escuela, como decidir el presupuesto, definir el currículo y evaluar y contratar a los docentes, los directores de escuelas privadas de menor costo tienen más influencia que sus homólogos de escuelas de mayor costo. Por último, los directores de escuelas públicas señalan tener aún menos influencia que los de las escuelas privadas de mediano costo sobre estos últimos aspectos. En la relación

Gráfico 39
Número de horas que el director dedica a la gestión administrativa y a la pedagógica

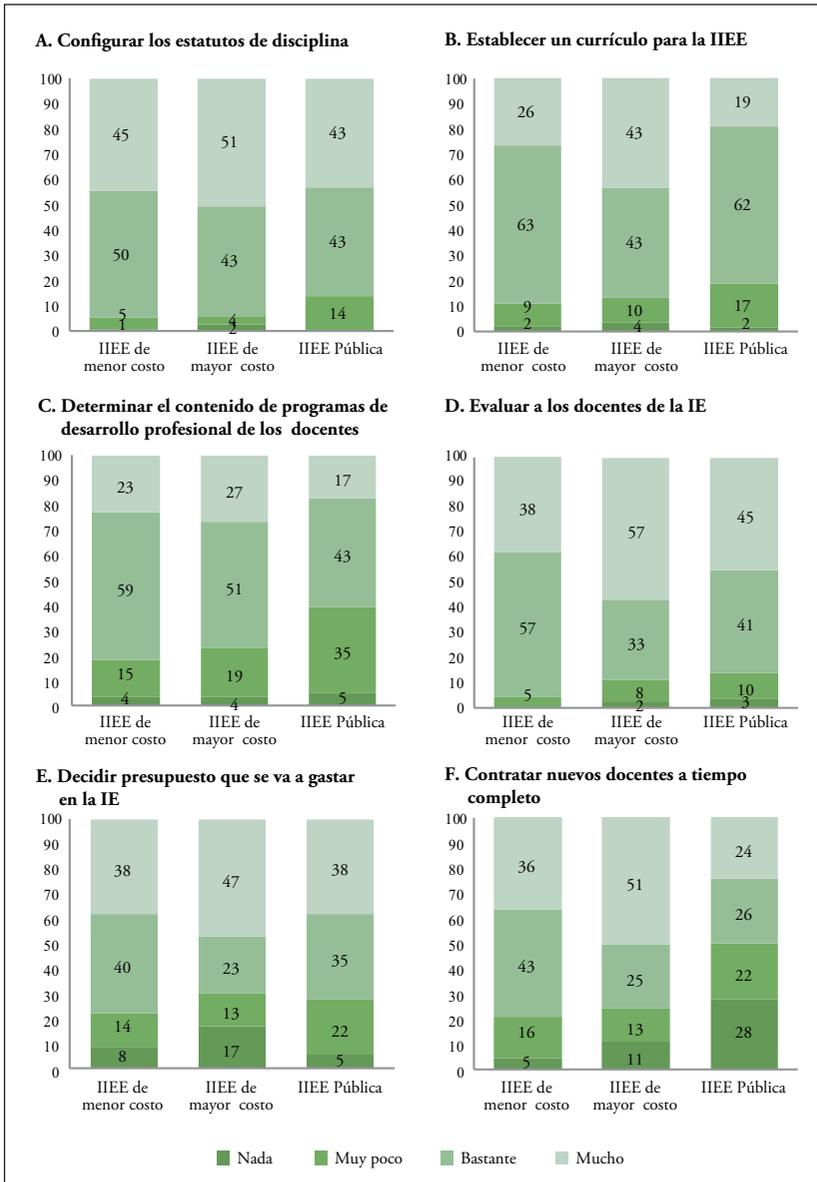


Fuente: encuesta propia.

público-privado, las diferencias son mayores en la influencia de los directores para determinar el programa de desarrollo profesional de los maestros, el presupuesto y la contratación docente. Esto denota que, en cierto sentido, los directivos de las escuelas de menor costo tienen una mayor autonomía para la gestión, aunque también podría estar indicando que en estas escuelas la supervisión es menor o que se adecuan menos a las reglas.

En lo que respecta a la coordinación del trabajo docente, todas las escuelas del estudio organizan reuniones con la Dirección, con una frecuencia que va desde semanal hasta mensual (como mínimo), y con la presencia de un coordinador cuyo rol es apoyar la labor de dirección y supervisión pedagógica de la escuela y servir de enlace entre el cuerpo docente y los directivos. Ahora bien, el tipo de trabajo de coordinación y su calidad son lo que más varía entre los diferentes grupos de escuela.

Gráfico 40
Influencia de los directores en diversas gestiones



Fuente: encuesta propia.

Así, en las escuelas de pensión inferior a 200 soles, se suele tener un coordinador para cada nivel (inicial, primaria y secundaria) o solamente un coordinador general. En estas escuelas, esa persona es siempre un miembro de la plana docente, a quien se le asigna el rol extra de coordinar el trabajo pedagógico. Además, según lo que nos dijeron los actores entrevistados, en la mayoría de los casos las reuniones de coordinación tienen un carácter principalmente operativo y sirven para organizar la actividad escolar más próxima, que generalmente es un evento extrapedagógico: el Día de la Madre, el aniversario de la escuela, Fiestas Patrias, olimpiadas, etc. En reemplazo de verdaderas reuniones de coordinación, cuando se quiere transmitir una información de la Dirección al cuerpo docente o viceversa, se aprovecha momentos como la hora del recreo. Quizás los principales momentos para coordinar el trabajo pedagógico en estas escuelas sean los periodos de vacaciones, cuando se inicia el año escolar y al finalizar cada bimestre.

En contraposición, en las escuelas de mayor nivel de pensión solemos encontrar que el trabajo de coordinación es llevado a cabo por profesionales de la institución que no desempeñan labores de docencia o que, por lo menos, no tienen un aula a su cargo, lo que les permite tener un trabajo de coordinación académica más elaborado. Asimismo, en estas escuelas el coordinador parece cumplir un rol más importante de apoyo a la Dirección en la labor de supervisar y dirigir el trabajo docente. Según sus maestros, si no es el propio director quien se encarga del monitoreo o acompañamiento pedagógico, este rol lo asume uno o más coordinadores. De igual manera, y a diferencia de las escuelas de menor nivel de pensión, en estas se organizan reuniones de coordinación periódicas, de acuerdo con una programación y de carácter pedagógico. Estos encuentros funcionan como verdaderos espacios de intercambio de información entre los docentes y la Dirección, en los que se discute el avance curricular, los problemas

pedagógicos o de disciplina que se presentan en el aula, y en los que la Dirección puede acercar directivas o indicaciones para ajustar el trabajo de los maestros.

Por otro lado, y como se verá más adelante en la sección sobre la condición laboral docente, ya sea porque no forma parte de sus prioridades o, sobre todo, porque no tienen el capital suficiente para ello, la mayoría de las escuelas de pensión baja y media no brinda las facilidades necesarias para que sus docentes acudan a capacitaciones con el fin de mejorar su práctica pedagógica. A pesar de ello, muchas de estas escuelas afirman exigir a sus maestros contar con las actualizaciones correspondientes a inicio de cada año escolar.

Esta situación supone un problema económico para quienes enseñan en estas escuelas, pues se ven obligados a costear por su cuenta capacitaciones nada baratas, si consideramos el salario que reciben. Conscientes de ello, maestros y escuelas ponen en práctica una serie de estrategias para lograr acceder a alguna clase de actualización docente, aun cuando esta sea de menor calidad que los cursos regulares de capacitación que hay en el mercado. En el caso de las escuelas de pensión alta, es más común encontrar alguna forma de financiamiento institucional para favorecer la capacitación de sus docentes.

La relación entre la escuela y la comunidad

Finalmente, encontramos una gran heterogeneidad en las estrategias que despliegan las escuelas para relacionarse con las familias. Una diferencia crucial entre las escuelas privadas y las públicas visitadas es que casi la tercera parte de las privadas no cuenta con una asociación de padres de familia (APAFA) o con un comité de aula, frente al más de 90% de escuelas públicas que sí posee este tipo de organización.

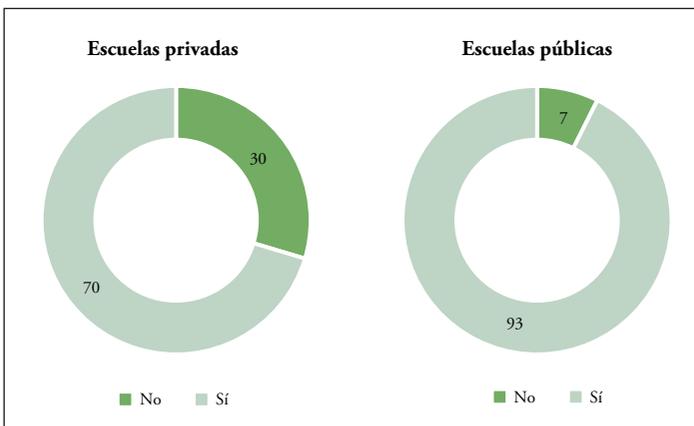
Tabla 7
Estrategias para acceder a una capacitación docente

Escuelas de pensión de menos de 200 soles	Escuelas de pensión de más de 200 soles
<ul style="list-style-type: none"> - La escuela organiza un sorteo para costear la capacitación de algunos de sus docentes. - La escuela organiza charlas de capacitación, generalmente contratando a un profesional externo para que brinde una sesión rápida a sus docentes. - La escuela establece una suerte de convenio con alguna universidad, instituto o editorial, que brinda sesiones de capacitación o asesoría que los docentes no tienen que pagar. - La escuela organiza reuniones de interaprendizaje o jornadas pedagógicas internas, en las que un docente o el director comparte información recibida en alguna jornada de actualización a la que ha tenido acceso por cuenta propia. - La escuela promueve la capacitación de su personal, informando periódicamente sobre las fechas, costos y lugares de las jornadas disponibles en el mercado local. - Los docentes no reciben facilidades de su escuela: asisten a capacitaciones que ellos mismos pagan, principalmente durante las vacaciones de verano o de medio año. 	<ul style="list-style-type: none"> - C11 promueve el acceso de sus docentes a las capacitaciones gratuitas que brindan algunas editoriales o institutos con los que tiene contacto. Asimismo, sus docentes pueden asistir a las capacitaciones que brinda la UGEL, gracias a que la escuela le presta a esta Unidad sus aulas para las jornadas de capacitación de los docentes del sector público. - C13 brinda capacitaciones internas, con profesionales contratados por la corporación, durante las vacaciones que hay a lo largo del año escolar. También cuenta con sistemas de financiamiento total, cofinanciamiento y préstamo para que sus docentes asistan a capacitaciones, siempre y cuando firmen un contrato anual anticipado con la corporación. - C12 realiza jornadas de interaprendizaje a comienzos de año. En algunas ocasiones, y según sus posibilidades, financia capacitaciones. Además, cada tres años, los docentes asisten a un congreso latinoamericano sobre una pedagogía en particular. Cuando los especialistas en esa pedagogía organizan un evento en el Perú, la escuela busca la forma de que por lo menos un docente asista, para que luego comparta lo aprendido con todos. Los docentes se rotan para asistir. - C14 informa a sus docentes sobre las fechas, costos y lugares de las jornadas de capacitación disponibles en el mercado, y a veces costea sus gastos de movilidad. Otras veces trae profesionales que brindan capacitaciones internas.

Esto puede relacionarse con la información que manejan las familias de escuelas privadas sobre la institución educativa y con su grado de organización para lidiar con directores y docentes cuando se presenta algún problema. Encontramos que en las escuelas privadas más pequeñas y de menor pensión, se tejen relaciones cercanas entre familias, maestros y director, en contraste con las escuelas privadas más grandes y, especialmente, con las públicas, donde la relación es más institucional y lejana. Esto se condice con el gráfico 42, que muestra los mecanismos más usuales de comunicación entre docentes y familias. En general, los principales medios que utilizan para comunicarse son las notas en el cuaderno, en la agenda o las circulares, y las conversaciones informales a la entrada o salida del colegio. Sin embargo, en las escuelas privadas predominan ligeramente las conversaciones informales y

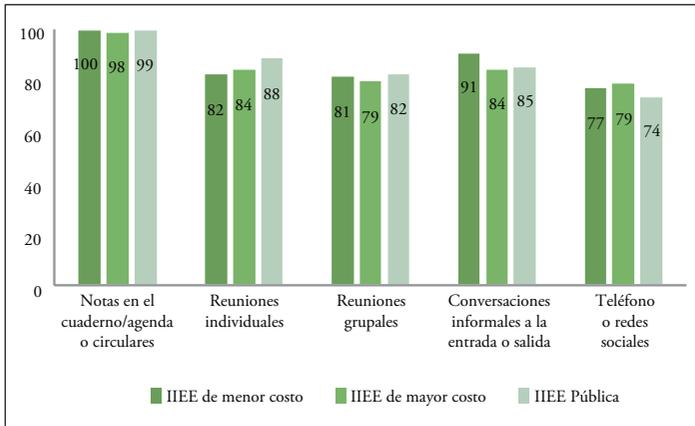
Gráfico 41

Proporción de docentes que declara que en su escuela se ha conformado una asociación de padres de familia (APAF) y/o un comité de aula



Fuente: encuesta propia.

Gráfico 42
Proporción de docentes que declara utilizar los siguientes medios de comunicación con las familias



Fuente: encuesta propia.

por teléfono o redes sociales, y en las públicas, las notas en el cuaderno, en la agenda o las circulares, y las reuniones tanto individuales como en grupo.

Finalmente, un elemento transversal en la relación que tienen las escuelas privadas con las familias, es que se las considera “clientas” del servicio educativo, lo que genera otro tipo de vínculo. En esa línea, como ya vimos, las escuelas privadas adaptan su propuesta a lo que ellas piden.

Conclusiones

Como vimos en esta sección, la heterogeneidad se reproduce también en el ámbito de la organización escolar, donde el grado de cohesión de

las propuestas curriculares y pedagógicas y las prácticas de liderazgo y organización del trabajo docente varían, según el nivel de pensión de la escuela.

En cuanto a la propuesta pedagógica y curricular, encontramos de dos clases. Por un lado están las propuestas de las escuelas de menor costo, acotadas por la enseñanza de contenidos y “lo académico” (entendido como la cantidad de temas que se cubren). Con su orientación preuniversitaria, buscan diferenciarse de la oferta pública, que desarrolla competencias y no enfatiza tanto los contenidos curriculares. Esto se entiende en un contexto en el que la oferta pública es la principal competencia de las escuelas en el nivel más bajo del mercado educativo privado. Este enfoque, además, se adapta a lo que las familias exigen: “contenidos para el ingreso a la universidad”. Algunas de las estrategias empleadas por estas escuelas para transmitir conocimientos (que sirven, además, para el *marketing*) son, por ejemplo, desagregar los cursos en distintas materias desde niveles muy tempranos o enfatizar la enseñanza de ciencias y matemáticas. Varios actores de estas escuelas —especialmente los docentes— cuestionan este tipo de educación, reconocen que no redunda en una formación integral, pero declaran que eso es lo que las familias exigen y que ellos deben acatarlo.

En esta misma clase de propuesta pedagógica y curricular podemos incluir la de un primer grupo de escuelas de costo superior a los 200 soles. Se trata de instituciones con una orientación también “preuniversitaria”, cuyo currículo busca proveer a los alumnos de los conocimientos necesarios para convertirlos en futuros postulantes a las principales universidades del país. Son escuelas que igualmente enfatizan el desarrollo de la mayor cantidad de temas posible, otorgando especial importancia a las matemáticas y las ciencias duras. Por todo ello, coinciden con sus homólogas de costo menor, aun si su infraestructura es mejor y ofrecen cursos extrapedagógicos.

Por otro lado, en este mismo nivel de pensión (más de 200 soles), especialmente entre las escuelas más caras, empieza a surgir una segunda clase de propuesta pedagógica y curricular, que busca una formación más integral y menos centrada en los contenidos. Son propuestas que parecen adecuarse más al marco curricular nacional y que muchas veces surgen de una crítica al enfoque de formación preuniversitaria, que se percibe como nocivo para el desarrollo integral de los estudiantes. En algunos casos, sin embargo, no se alejan del objetivo del ingreso a la universidad. Como mencionaba el coordinador de una de estas escuelas: “Al tener mayor población de mayor nivel adquisitivo, también implica que ellos no van a postular necesariamente a las estatales, sino a las particulares, y las particulares ya exigen otro tipo de estudiante, más pensante”.¹⁸ Así, es clara la influencia de los distintos segmentos poblacionales de SJL, y sus demandas, en las propuestas pedagógicas y curriculares con las que las escuelas privadas del distrito se publicitan y que supuestamente asumen.

A partir de esto, surgen dos reflexiones. En primer lugar, nos preguntamos en qué medida se debe permitir que las propuestas pedagógicas y curriculares de las escuelas se acomoden a los requerimientos de las familias. Como vimos al comentar el marco conceptual, los mercados educativos no son un mercado cualquiera, entre otras razones, porque son un bien público que, además de construir conocimientos, forma ciudadanos. Por otro lado, en línea con lo que muestra la bibliografía, encontramos en nuestro estudio que las nociones de calidad que las familias tienen —y que exigen a las escuelas— son difusas.

En segundo lugar, es evidente la ausencia de orientaciones sobre qué tipo de educación necesita el país y qué estrategias se deben utilizar para impartirla. Como vimos en la sección sobre el marco

18 Coordinador general, C11, escuela con una pensión de menos de 200 soles.

regulador de la educación privada, estas ideas no figuran en el horizonte normativo, lo que se traduce en una falta de conocimiento y de debate sobre la calidad educativa en las escuelas, especialmente entre las del nivel más bajo del mercado educativo. En las entrevistas con los actores de estas escuelas de menor pensión, encontramos que muchos de ellos muestran poca capacidad para elaborar un discurso sobre sus propuestas pedagógicas y que no parece haber claridad y organización en las metodologías que guían el trabajo de los docentes en el aula. En muchos casos, incluso, para explicar las propuestas pedagógicas se recurre a los “valores”, un concepto ligado a lo religioso, pero sin brindar tampoco una explicación concreta.

En esta línea, a pesar de que en sus discursos las escuelas de menor pensión marcan una distancia con la escuela pública, varios de sus docentes admiten utilizar los documentos elaborados por el MINEDU para preparar las clases, aunque adaptándolos para incluir “más contenido”. Esto evidencia también una falta de orientación interna.

Con respecto a la coordinación del trabajo docente, encontramos que en todas las escuelas hay un coordinador por área que se reúne con el director y/o los docentes de su respectiva área. Hay, sin embargo, diferencias en la modalidad y en los temas que trabajan los coordinadores. Mientras que en las escuelas de mayor pensión de SJL, la coordinación la realizan profesionales de la institución que no desempeñan labores de docencia o que no tienen un aula a su cargo —lo cual permite hacer un mejor trabajo—, en las escuelas de menor pensión, los coordinadores suelen ser docentes a los que se les asigna esta tarea extra. Además, en este tipo de escuela, las reuniones de coordinación suelen solo ocuparse de actividades escolares, generalmente extrapedagógicas. Finalmente, un tema crucial es que la mayoría de escuelas cuya pensión es de menos de 200 soles no otorga capacitaciones (o facilidades para asistir a ellas) a sus docentes, algo que también ocurre,

aunque en menor medida, en las escuelas de mayor nivel de pensión.

Encontramos, pues, que las prácticas organizativas dependen de los recursos con que cuentan las escuelas. Es claro, por ejemplo, que las de menor nivel de pensión —que, como dijimos, funcionan muchas veces como negocios de subsistencia— no invertirán en profesionales dedicados exclusivamente a la coordinación del trabajo docente, si apenas pueden pagar a sus maestros y si, además, su matrícula es pequeña. Del mismo modo, tampoco podrán ofrecer una capacitación a sus docentes o directores, ni cursos extracurriculares a sus alumnos, como sí lo hacen las escuelas que cuestan más.

3.5. La escuela privada en tanto centro de labores

Más allá de si la gestión es pública o privada, la escuela es un centro de labores para diversos actores. Profesores, directores, empleados administrativos, personal de mantenimiento y de apoyo tienen en la escuela un empleo, devengando un salario (y otros beneficios laborales) a cambio de su trabajo. En el marco de este estudio es necesario considerar las consecuencias del mercado educativo sobre las condiciones laborales de los docentes. En un escenario de competencia de mercado, los agentes lucharán no solo por resultados sino también por insumos (y eficiencia). Ante esto, lo primero evidente es el deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes.¹⁹

En la educación peruana trabajan cerca de cuatrocientos mil docentes: trescientos mil en escuelas públicas y cien mil en privadas. Algunos (no pocos) combinan el trabajo en ambos tipos de escuela.

¹⁹ Verger (2015), por ejemplo, encuentra esta tendencia en las escuelas concesionadas en Colombia.

Considerando que los docentes son el principal insumo para la provisión del servicio educativo, en el marco del proceso de privatización por defecto del sistema de educación peruano, cabe preguntarse qué implicaciones tiene el funcionamiento actual del mercado educativo para ellos.

Un primer tema que hay que mencionar es que, puesto que gran parte de la expansión de la oferta educativa de las últimas dos décadas ha sido privada, gran parte de la renovación docente se ha dado en el sector privado del sistema educativo. Como se señala en Díaz y Ñopo (2016), entre 1998 y 2014 hubo muy poco recambio generacional. En 1998, el 44% de los docentes de las escuelas públicas del país tenía 34 años de edad o menos. Dieciséis años después, esta cifra se redujo a un 12%. En contraste, en las escuelas privadas los jóvenes pasaron de ser el 59% de la fuerza laboral docente al 51%.

Por otro lado, la profesión docente ha sido tradicionalmente femenina, pero en las últimas décadas las mujeres predominan aún más. Además, el nivel socioeconómico de los profesores de escuelas privadas ha cambiado, y es ahora más precario. Según datos de la ENAHO, en 1998, el 13% de los docentes de escuelas privadas pertenecía al quintil de más bajos ingresos del país, una proporción que hacia el año 2014 subió al 18%. Junto con ello, es interesante mencionar también que el segmento privado del sistema educativo pagaba en 1998, en promedio, salarios más altos que el público, pero que en 2014 pasó a pagar sueldos más bajos. La precarización del trabajo en las escuelas privadas puede percibirse, asimismo, en el tipo de contrato que se ofrece a los docentes: solo un 10% trabaja con contratos indefinidos y un alarmante 17% lo hace sin contrato alguno. En contraste, en el segmento público el 75% tiene un contrato indefinido (Díaz y Ñopo 2016).

Es importante detenerse en este proceso de cambio y, lamentablemente, de precarización, porque la evidencia internacional apunta

cada vez más a la importancia de la selección de los docentes. Los sistemas educativos exitosos prestan mucha atención a este procedimiento y, luego, otro componente importante de su éxito es el empoderamiento de los maestros seleccionados y formados (Crehan 2016).

Entre los docentes hay una tensión entre la flexibilidad laboral y la generación de ingresos, algo que resulta relevante en un contexto en el que la carrera sigue en proceso de feminización.

En el segmento público del sistema hay más instrumentos de monitoreo (formularios que llenar, gestiones que realizar, etc.), pero un escaso monitoreo efectivo. En el segmento privado, en cambio, hay menos burocracia/instrumentos, pero un monitoreo más cercano y efectivo por parte de las familias, en línea con el espíritu de “satisfacción al cliente” que predomina en la provisión del servicio educativo. Si esto conduce a una mejor formación o a mejores aprendizajes es una pregunta abierta en la bibliografía. Aquí vale la pena tomar como voz de alerta las discusiones que están surgiendo sobre la provisión privada de servicios educativos en el nivel terciario en Estados Unidos. Por ejemplo, Deresiewicz (2015) advierte sobre los riesgos de un problema que radica en la alineación de expectativas (e incentivos y recursos) de corto y largo plazo en el mercado de servicios educativos.

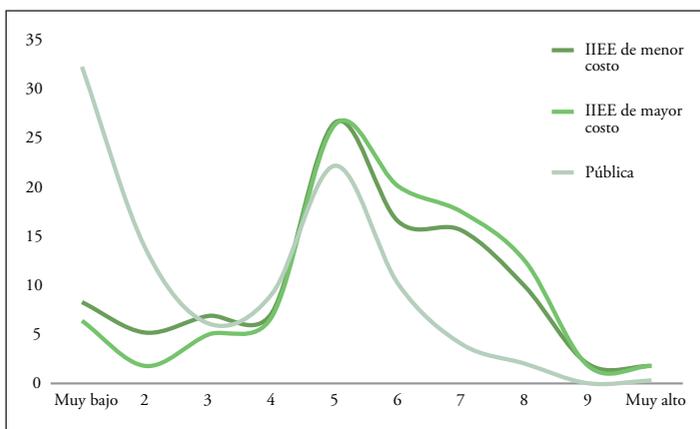
En suma, la oferta laboral que se abre con la nueva provisión privada de servicios educativos puede ser beneficiosa para el cuerpo docente, pero hay que prestar atención a los incentivos perversos y a los resultados no deseados que esto puede traer consigo.

La situación laboral y contractual

Los salarios que reciben los docentes son importantes para analizar su grado de satisfacción laboral, especialmente porque perciben ingresos inferiores a los del 80% de los profesionales y técnicos del país, como lo señalan Díaz y Ñopo (2016).

En el estudio encontramos que los docentes de escuelas públicas perciben que sus salarios son inferiores a los de las escuelas privadas. Un tercio de ellos califica sus sueldos como “muy bajos” (nivel 1 en una escala del 1 al 10), mientras que un cuarto de los docentes de escuelas privadas los considera intermedios (nivel 5). Casi no hay diferencias de percepciones entre los docentes de escuelas privadas de bajo y alto costo: los de las escuelas de alto costo tienden a calificar solo ligeramente por encima sus salarios (gráfico 43).

Gráfico 43
En una escala del 1 al 10,
¿dónde ubicaría su sueldo como docente?



Fuente: encuesta propia.

Esto llama la atención porque las estadísticas que se desprenden de la ENAHO dan cuenta de salarios ligeramente mayores en las escuelas públicas que en las privadas. Al respecto, vale la pena incluir lo que el profesor de una escuela privada de pensión alta afirmó en una entrevista:

(G1): *¿Te sientes satisfecho con tus condiciones laborales?*

(E1): Bueno... todo el mundo quiere ganar un poco más ¿verdad? Pero tampoco estoy que me quejo, no estoy ni bien, bien, ni mal, mal.

(G1): *¿Me podrías decir cuánto gana un docente aquí?*

(E1): Un promedio está en mil cien, más o menos. (Docente 1, C14, escuela de pensión de más de 200 soles)

Este testimonio demuestra que hay colegios que cobran una pensión más alta, pero que pagan a sus docentes sueldos similares a los que tienen un nivel de pensión inferior y a las escuelas públicas.

Otro profesor de una institución privada con un nivel de pensión alto manifestó estar satisfecho con las bonificaciones, los beneficios sociales y la puntualidad en el pago.

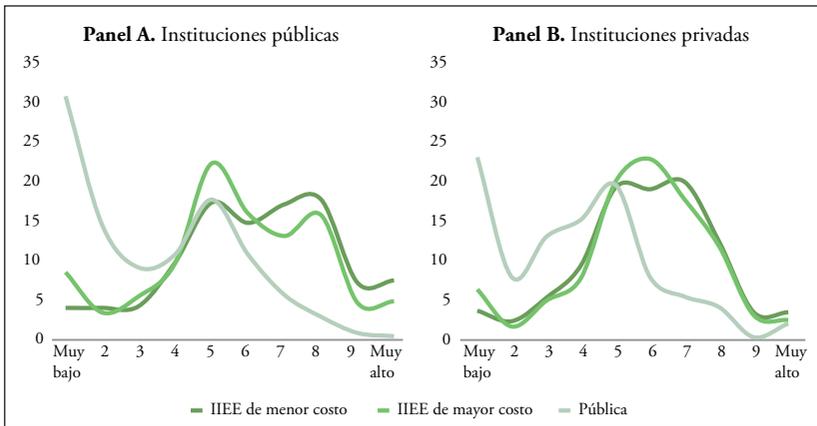
(E1): Estoy muy satisfecho con el tema, sí, de los beneficios que da C13 con respecto a CTS [compensación por tiempo de servicio], gratificación. Los pagos puntuales, las clases, bonificaciones que te dan por objetivos cumplidos. Son muy buenos. (Docente 2, C13, escuela de pensión de más de 200 soles)

Además de las percepciones de los docentes sobre sus propios salarios, indagamos sobre las de los salarios en las escuelas públicas y privadas, en abstracto y por separado. Los resultados son cualitativamente similares. Los profesores de instituciones públicas perciben que todos los salarios, tanto en escuelas públicas como privadas, son bajos. Los de escuelas privadas, en contraste, tienen una percepción más alta para ambos tipos de gestión (gráfico 44).

Estos resultados dan cuenta de una marcada diferencia en las percepciones de los profesores. En general, los docentes de instituciones

privadas consideran que sus salarios son superiores a los que perciben sus colegas en escuelas públicas, mientras que los docentes de escuelas públicas tienen percepciones más bajas, a pesar de la reciente reversión en las diferencias salariales.

Gráfico 44
En una escala del 1 al 10,
¿dónde ubicaría el sueldo de los docentes?

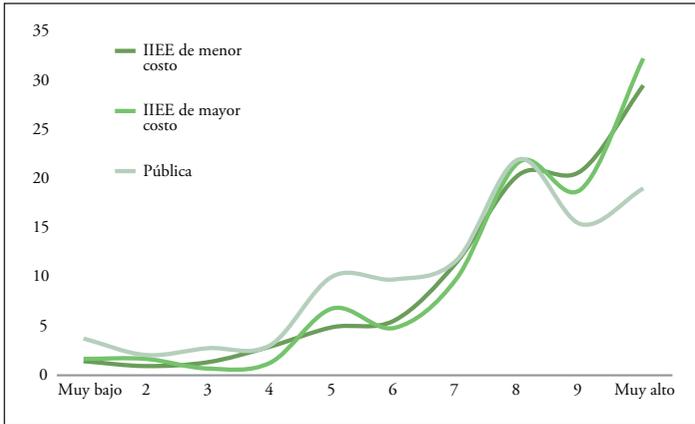


Fuente: encuesta propia.

En cambio, sí es posible encontrar un consenso cuando se indaga sobre la percepción del salario de otros profesionales. Todos —tanto los profesores de instituciones públicas como los de privadas de bajo costo y de alto costo— coinciden en señalar que los sueldos de otros profesionales son superiores a los suyos (gráfico 45).

Por otro lado, según los testimonios recogidos, en las escuelas predominan unas condiciones laborales informales y precarias, con las cuales los docentes no se encuentran satisfechos.

Gráfico 45
En una escala del 1 al 10,
¿dónde ubicaría el sueldo de otros profesionales?



Fuente: encuesta propia.

(G1): *¿Y usted se encuentra satisfecha con su tipo de contrato?*

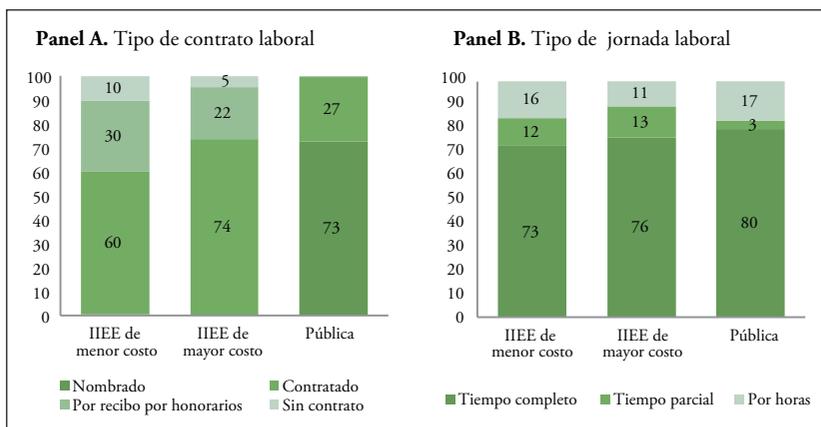
(E1): Eh, más o menos, regular. Solo porque me gustaría que enero y febrero también. He tenido, bueno, dos embarazos, pero uno lo perdí. En el último lo que pasa es que me afectó lo que es el seguro, enero y febrero, como justo ya no percibo sueldo los meses de enero, febrero, entonces creo que para que me vean esto de la maternidad, todo eso, fue perjudicial ahí. Nada más. Ese es el detalle que justo también queremos ahí acomodarnos, ¿no?, enero y febrero. (Docente 4, C6, escuela de pensión de menos de 200 soles)

(E1): Muchos beneficios que no te dan en el particular. Son demasiados, porque uno en un particular, uno mismo tiene que

capacitarse, uno mismo tiene que buscar sus capacitaciones, sus beneficios, todo tiene que buscarse uno mismo. Incluso su propia jubilación uno tiene que pagarse, ¿no? (Docente 4, C4, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Un problema importante es que la mayoría de docentes de escuelas privadas no se encuentra en planilla. Trabajan con contratos temporales que duran los nueve meses que dura el año escolar o incluso menos (con la posibilidad de renovación). En un caso extremo, el 10% de los docentes que trabaja en escuelas privadas de bajo costo lo hace sin un contrato de trabajo, y el 30% lo hace con recibos de honorarios profesionales, pese a que la gran mayoría trabaja a tiempo completo (gráfico 46). Como consecuencia, estos trabajadores no acceden a beneficios laborales, como la compensación por tiempo de servicio (CTS), un seguro de salud, vacaciones pagadas, etc. Al tener contratos por un periodo corto, no tienen tampoco estabilidad laboral, lo que

Gráfico 46
Situación laboral de los docentes



Fuente: encuesta propia.

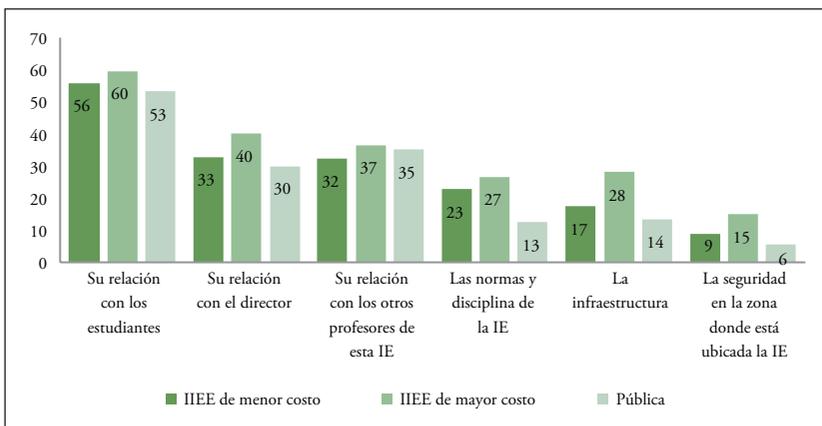
significa que pueden perder su trabajo por decisión única de la institución educativa.

El clima laboral

Los docentes de las escuelas privadas valoran algunas características del clima laboral de sus instituciones: la calidad de la relación con los colegas y directivos y el ambiente tranquilo y sin excesiva presión.

Hallamos que los docentes se encuentran muy contentos de su relación con los estudiantes (53%-60%), con los directores (30%-40%) y con sus colegas (32%-37%), y en menor medida con la infraestructura (14%-28%) y la seguridad de la zona donde se ubica la escuela (6%-15%). Por lo general, son las escuelas privadas de menor costo y

Gráfico 47
Proporción de docentes que se encuentran muy contentos con los siguientes aspectos...



Fuente: encuesta propia.

las públicas las que se muestran menos satisfechas con las condiciones laborales.

Otro aspecto que valoran los docentes de instituciones privadas es la autonomía para diseñar y ejecutar las clases.

(E1): Acá [...] te dejan trabajar tranquilo, lo único que sí te piden que seas responsable, que llegues en tu horario, que cumplas tus sesiones de clase. Y de ahí te dejan trabajar tranquilo, le dan libertad al docente y también ven cómo, te piden qué alumno está mal, cómo se les puede apoyar, todas esas cosas. (Docente 3, C5, escuela de pensión de menos de 200 soles)

(G1): *Y en cuanto a su condición laboral, ¿con qué se encuentra contenta, por ejemplo?*

(E1): Ah, que no están interviniendo mucho con nosotras, que no te están controlando, que te dejan trabajar libremente de acuerdo a tu criterio, a tu experiencia (Docente 4, C9, escuela de pensión de menos de 200 soles)

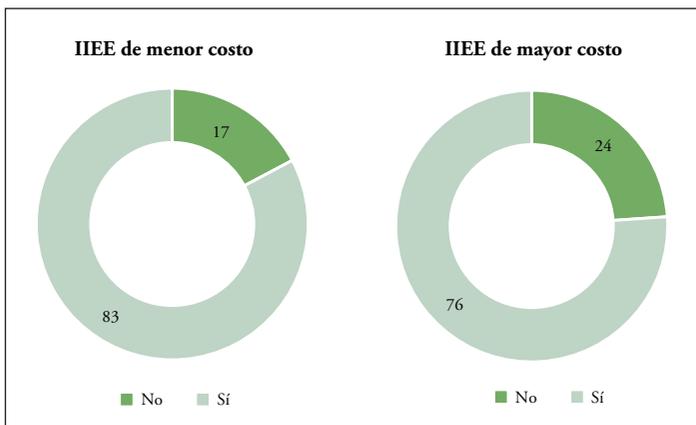
En cambio, algo con lo cual no se encuentran satisfechos los docentes es con la falta de oportunidades de capacitación profesional, que les permita mantenerse actualizados y poder competir en el mercado educativo. En el sector público, casi todos los docentes han recibido algún tipo de capacitación en los últimos tres años. En las escuelas privadas de pensión baja esto ha sucedido con un 88% de los maestros, pero son ellos mismos quienes deben costearlo.

Las percepciones sobre la condición laboral en los sectores público y privado

Asimismo, encontramos que la percepción de los docentes sobre la condición laboral se construye comparándola entre una gestión y otra (pública o privada). Por ello, en esta sección se analizarán las percepciones de los docentes de escuelas privadas sobre las escuelas públicas y viceversa.

Cuando se les preguntó a los docentes de escuelas privadas si considerarían trabajar en escuelas públicas, casi el 80% respondió de manera afirmativa (gráfico 48). Las principales razones que mencionaron para contestar de este modo son la estabilidad laboral, las capacitaciones, la seguridad social y el fondo de pensiones.

Gráfico 48
¿Consideraría trabajar para una escuela pública?



Fuente: encuesta propia.

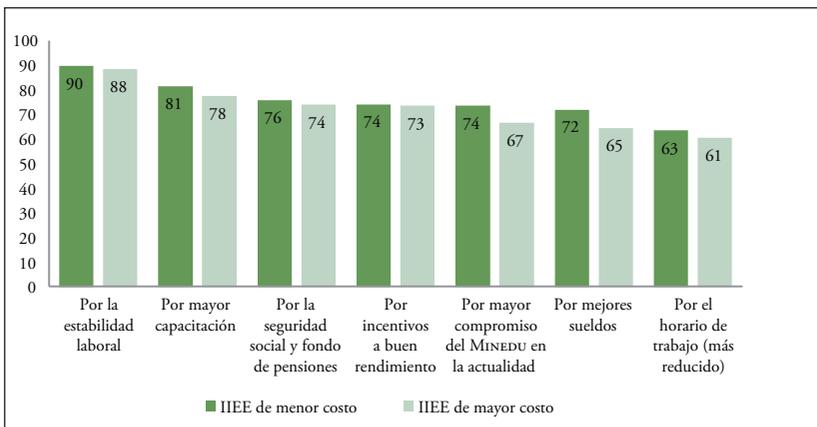
Este resultado a favor de la escuela pública se corrobora con el siguiente testimonio:

(E1): En cuanto a condiciones laborales, en el estatal tienes mayores beneficios, tienes una compensación por tiempo de servicio, tienes un sueldo, tienes seguro social; pero en un particular, no. Yo me acuerdo que cuando mi hija nació, hace cuatro añitos, justo sale la ley que dieron a los papás cuatros días de descanso. Entonces, voy... sabe qué, señora, mi hija ha nacido y por lo tanto por derecho me corresponde cuatro días, y me dijo que no, que era una entidad particular y que si no venía, me descontaba. Yo me he amanecido todo, y tener que ir a trabajar así, para no perder, pues, porque yo necesitaba. (Docente 3, C10, escuela de pensión de más de 200 soles)

Tal como se aprecia en las citas, los docentes de las escuelas privadas valoran de la docencia en el sector público la CTS, el seguro

Gráfico 49

**¿Consideraría trabajar para una escuela pública?
Si la respuesta es sí, ¿por qué razón(es)?**



Fuente: encuesta propia.

de salud, las vacaciones pagadas y las capacitaciones profesionales, así como una mejor remuneración, un horario de trabajo más corto, las bonificaciones y las oportunidades de ascenso.

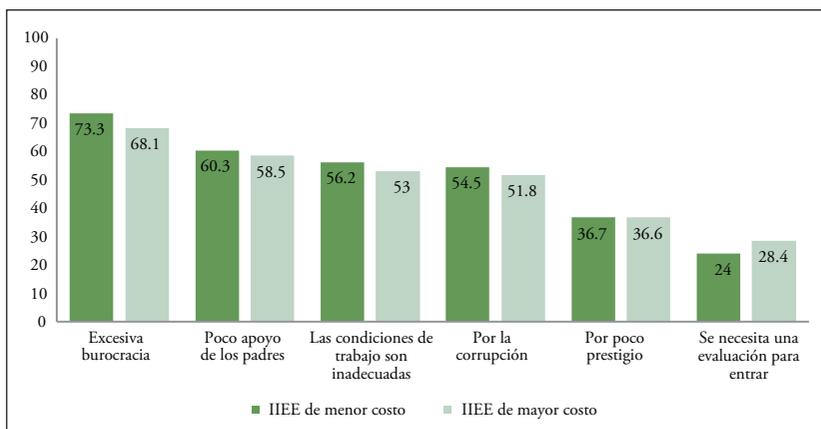
Ciertamente, también hay algunas condiciones laborales que provocan que los docentes de las escuelas privadas tengan una visión parcialmente negativa de la escuela pública. Una de ellas es la cantidad de documentos que los maestros deben llenar como parte de su quehacer diario; otra es la cantidad de años que toma, como parte de la carrera magisterial, ascender en la escala y recibir un mejor sueldo. Por otro lado, la corrupción que se percibe para alcanzar una plaza en el Estado (se piensa, por ejemplo, que las plazas están copadas de antemano a través de “arreglos” bajo la mesa) es otro desincentivo.

De igual manera, los maestros de escuelas privadas consideran que el trabajo docente en la escuela pública se ve dificultado por la gran cantidad de alumnos por aula, el mal estado de la infraestructura en algunas instituciones, la situación económica y social de las familias, que hace que los estudiantes vivan en una condición de carencia, y el escaso apoyo que estos suelen recibir de ellas, con las consecuencias que esto tiene para el aprendizaje. Todas estas son condiciones que, según estos maestros, hacen de la labor docente en la escuela pública una tarea compleja, que afecta no solo el trabajo pedagógico de los maestros, sino también su satisfacción profesional y personal.

En síntesis, los maestros de escuelas privadas que no considerarían trabajar en una escuela pública esgrimen como principales razones para no hacerlo, en orden: la excesiva burocracia, el escaso apoyo de las familias, las inadecuadas condiciones de trabajo y la corrupción (gráfico 50).

Por otro lado, las opiniones sobre los recientes cambios en la escuela pública están divididas. Un grupo de docentes y directores piensa que las últimas modificaciones en el currículum y en las estrategias pedagógicas del MINEDU son buenas (por ejemplo, el enfoque

Gráfico 50
¿Consideraría trabajar para una escuela pública?
Si la respuesta es no, ¿por qué razón(es)?

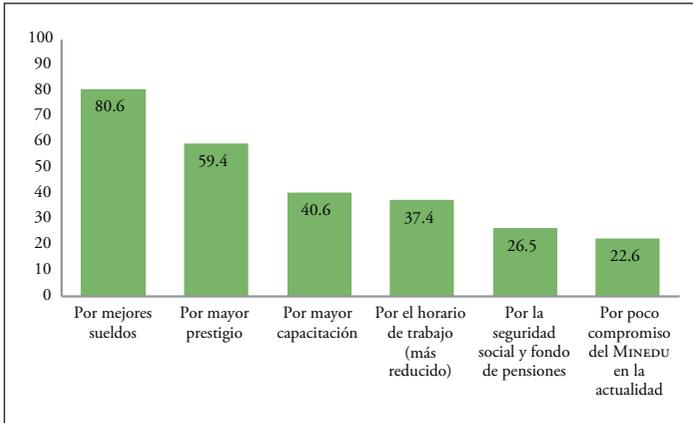


Fuente: encuesta propia.

de aprendizaje por competencias), pero también que hay aún una gran brecha entre lo que se quiere lograr y lo que efectivamente se consigue en el aula. Un gran obstáculo para ello es la excesiva cantidad de alumnos que hay en las escuelas públicas, que ellos consideran inmanejable. La falta de compromiso de los docentes y directores con estos cambios, así como la falta de capacitación para poder aplicarlos, son también consideradas un inconveniente. Otro problema percibido por este grupo es lo excesivamente ambiciosos que resultan algunos documentos y directivas del MINEDU; se critica, por ejemplo, la extensión de los modelos de sesiones de clase.

Hay también un grupo de docentes y directores de escuelas privadas que tiene una opinión abiertamente negativa de las recientes reformas. Consideran que la escuela pública no está ofreciendo a sus estudiantes la cantidad de conocimientos necesaria para formarlos adecuadamente, en especial para postular a una universidad. En ese sentido,

Gráfico 51
¿Consideraría trabajar para una escuela privada?
Si la respuesta es sí, ¿por qué razón(es)?



Fuente: encuesta propia.

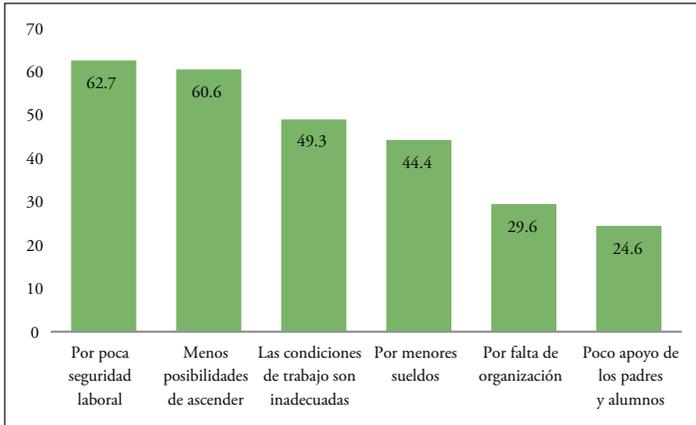
a diferencia del primer grupo, critican el enfoque de aprendizaje por competencias impulsado por el MINEDU, que contraponen, de manera errada, a un “aprendizaje de conocimientos” bajo la premisa de que uno no provee de suficientes conocimientos al estudiante, mientras que el otro sí. En este grupo también hay quienes piensan que los aumentos salariales no han mejorado la calidad de la enseñanza.

Lo cierto es que hay mucho escepticismo entre los docentes sobre el impacto que puedan tener las reformas. No son pocos quienes juzgan que este es uno más de los múltiples intentos fallidos que han emprendido a lo largo de las últimas décadas los gobiernos de turno para mejorar la educación pública.

Aun así, la estabilidad laboral, los salarios, las bonificaciones, las capacitaciones y los beneficios sociales (CTS, seguro, vacaciones pagadas) son un suficiente incentivo para que muchos docentes de escuelas privadas busquen entrar al magisterio.

Gráfico 52

¿Consideraría trabajar para una escuela privada?
Si la respuesta es no, ¿por qué razón(es)?



Fuente: encuesta propia.

(E1): Mi idea con respecto a los colegios públicos está cambiando bastante porque veo más actualizaciones, más apoyo, más proyecciones para los profesores, ¿no?, y más facilidad para poder uno trabajar, porque eso es lo que se quiere, que haya más facilidad. Tanto así que me estoy animando ya de nuevo a dar mi examen para poder postular. [...] Y me parece muy bueno lo que están proponiendo de nuevo el Ministerio de Educación, está avanzando, escalando cada vez mejor, para el bien tanto del docente como para el alumno, ¿no? Y, bueno, yo creo que, este, a seguir, pues, ojalá siga así. (Docente 4, C6, escuela de pensión de menos de 200 soles)

Por otro lado, solo un 50% de los docentes de escuelas públicas consideraría trabajar en una privada, lo que contrasta con la amplia mayoría de docentes de escuelas privadas (especialmente de menor

costo) que sí aceptaría trabajar en el Estado. Entre las razones que este 50% esgrime para considerar hacerlo, destacan los mejores sueldos y el prestigio de trabajar en una de esas instituciones (gráfico 51). Por su lado, quienes no aceptarían hacerlo mencionan como principales motivos la escasa estabilidad laboral y las pocas posibilidades de ascender (gráfico 52).

Conclusiones

Los hallazgos sobre las escuelas en tanto centros de trabajo se centran en tres elementos: el salario, otros aspectos laborales y la percepción sobre la reforma educativa pública y lo que esta implica para el trabajo docente. Encontramos que, en general, los docentes de escuelas públicas de SJL no están satisfechos con su sueldo, mientras que tres cuartos de los maestros de escuelas privadas sí lo están, sin que haya diferencias por el costo de la pensión. Esto podría deberse a que en el sector privado los docentes perciben tener una carga administrativa que no exige mucho, lo mismo en lo que respecta a tener que participar en capacitaciones y, en consecuencia, sienten que pueden manejar mejor sus tiempos.

En lo que concierne a otros aspectos laborales, encontramos que los docentes de las escuelas privadas están más satisfechos de su relación con los estudiantes, directores y colegas, que de la infraestructura y la seguridad de la zona donde se ubica su escuela (de hecho SJL es un distrito inseguro). En las escuelas de menor costo se observan condiciones laborales precarias, que se reflejan en la escasa capacitación que reciben sus docentes y en la inestabilidad laboral, entre otros aspectos. En las entrevistas, los docentes destacan elementos positivos, como la autonomía para diseñar y dictar las clases, y otros negativos, como la informalidad y la precariedad.

Al igual que en la sección anterior, en esta se evidencia que los docentes de escuelas privadas asisten a pocas capacitaciones y que muchas veces ellos mismos tienen que costearlas. Las capacitaciones y la estabilidad laboral que ofrece la escuela pública son los principales motivos por los que casi el 80% de los docentes de escuelas privadas consideraría trabajar en ella. Mientras, el resto de docentes no lo haría por la burocracia, el escaso apoyo de las familias, las inadecuadas condiciones de trabajo y la corrupción, en ese orden de importancia. Ambos resultados se validan en las entrevistas con los docentes. En cuanto a los maestros de escuelas públicas, un 50% consideraría trabajar en una escuela privada, principalmente en busca de un mejor salario y de reputación.

Las opiniones de los docentes sobre la reforma educativa emprendida por el MINEDU son diversas. Por un lado, valoran el enfoque de aprendizaje por competencias; por otro, piensan que aún hay una fuerte brecha entre lo que se quiere lograr en el aula y lo que realmente se consigue. Las entrevistas evidencian algunos problemas en las escuelas públicas, como el gran número de estudiantes por aula, la falta de preparación para el acceso a la educación superior y las mejoras salariales que no repercuten en la calidad del servicio educativo.

A pesar de que los maestros de escuelas privadas advierten que hay ciertas ventajas en las públicas, también valoran ciertos aspectos del trabajo docente en sus escuelas, como una relación más horizontal con sus pares y directivos, una carga administrativa menor y menos alumnos por aula, todos aspectos que facilitan su labor. Estas condiciones favorables parecen compensar en algo la precariedad laboral, aunque al parecer los docentes perciben mejoras en la educación pública que empiezan a motivar el deseo de trasladarse a ese sector.

4. CONCLUSIONES GENERALES

El estudio ha indagado sobre el funcionamiento del mercado de la educación privada en el Perú, mediante el análisis de las tendencias de crecimiento y regulación de los mercados educativos, así como de tres aspectos clave: la escuela en tanto negocio educativo, en tanto espacio educativo y en tanto centro de labores. Para ello, comparamos escuelas privadas con escuelas públicas en un territorio específico: el distrito limeño de San Juan de Lurigancho (SJL), ideal para la investigación, no solo por sus altas tasas de matrícula privada, sino también por su heterogeneidad socioeconómica, similar a la del resto del país, que se ve reflejada en su mercado educativo, con escuelas privadas de diverso costo.

En el marco conceptual, analizamos las fallas y consecuencias no deseadas de los mercados educativos. Apoyándonos en la bibliografía internacional, mostramos que la idea de que estos mercados pueden lograr una asignación eficiente de los recursos en la sociedad enfrenta serias limitaciones. Hay una serie de supuestos del modelo de competencia perfecta que no se cumplen en este contexto. Como resultado, el equilibrio de mercado dista de proveer un óptimo social. Por eso se necesita un marco regulatorio que corrija las fallas de mercado.

En el Perú, la oferta educativa privada ha crecido en medio de un proceso de privatización por defecto, por el cual las familias han decidido enviar paulatinamente a sus hijos a escuelas privadas, como una reacción al deterioro de la educación pública. Aunque esto ha sido facilitado por algunas políticas de desregulación y promoción de

la inversión privada, no ha sido el producto de un conjunto coherente de políticas públicas. El crecimiento del mercado de la educación privada se inicia en los años ochenta, cuando la crisis económica, social y política llevó a un debilitamiento de la educación pública, y se acelera en la segunda mitad de la década del noventa, luego de la promulgación del decreto legislativo 882, que liberaliza la oferta y la promueve mediante beneficios tributarios. El incremento de la oferta y demanda de servicios de educación privada se explica también por el escaso aumento de la oferta de educación pública.

Hoy en día, el segmento privado del mercado educativo da cuenta de un quinto de las escuelas de educación básica regular, de un cuarto de la fuerza laboral docente y de un cuarto de la matrícula total en el país. La tendencia de las últimas dos décadas ha sido marcada.

El mercado educativo en el Perú es heterogéneo, tanto en su segmento público como en el privado, algo que se puede constatar en los insumos del proceso pedagógico y en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Lo perverso de esta heterogeneidad es que la calidad está correlacionada con la capacidad adquisitiva de los hogares y con su entorno. Así, el rol del sistema educativo de generar oportunidades iguales para todos se encuentra seriamente limitado.

La regulación del mercado educativo privado en el Perú ha sido errática, plagada de “parches” que han buscado llenar los vacíos que dejó el decreto legislativo 882. Por otro lado, siempre ha habido una serie de deficiencias en las normas y gobernanza sectorial (en el MINEDU, las DRE y las UGEL), así como conflictos entre los actores privados y el Estado, que han impedido construir una agenda común. En este marco, planteamos que para mejorar la regulación del mercado educativo privado, se necesita un nuevo horizonte normativo con principios claros que permitan colocar el interés público y de los estudiantes por encima del interés de los proveedores de servicios, e incluso de las

familias, y que se traduzca en normas y reglamentos jurídicamente vinculantes y coherentes.

El material empírico reunido como parte del estudio nos permite analizar a las escuelas privadas de SJL, según su nivel de pensión, comenzando por los principales actores del estudio: docentes, promotores/directores y familias. Así, en lo que respecta a los directores, encontramos que en su mayoría son también los promotores de las escuelas, y que los que dirigen instituciones con una pensión más alta viven en otras zonas, a diferencia de los de escuelas que cuestan menos, quienes suelen vivir muy cerca de la institución. Esto nos demuestra que la creación de escuelas de bajo costo es un emprendimiento local.

En lo que atañe a los docentes, hallamos diferencias importantes de formación: vemos que los de las escuelas de menor costo son los que menos formados están. También encontramos diferencias etarias: las escuelas privadas (de cualquier costo) tienden a emplear a profesores más jóvenes que las públicas. Casi no tienen docentes por encima de los 60 años de edad, lo que indica que la trayectoria profesional en este tipo de escuelas puede ser más corta. En cuanto a la situación socioeconómica de los docentes, esta suele ser más precaria que la de los directores, como lo demuestra el hecho de que la mayoría viva en asentamientos humanos, sobre todo los que trabajan en escuelas de menor costo.

Por último, en lo que concierne a las familias, la mayoría de las que tienen hijos en escuelas de menor costo y públicas vive también en asentamientos humanos.

- La escuela privada en tanto negocio educativo

Hallamos, asimismo, importantes diferencias en la manera como funciona el “negocio educativo”, según el segmento de la pensión escolar.

En las escuelas de menor costo, la percepción de rentabilidad es casi nula: estas instituciones operan fundamentalmente como un negocio de subsistencia. En cambio, las escuelas de mayor costo se perciben como más rentables. Este contraste influye en sus estrategias de negocio.

Por otro lado, las escuelas privadas que cuestan menos se adaptan a las posibilidades económicas de las familias (que les dan lo que pueden pagar), y también a sus necesidades y demandas. Las de mayor costo tienen una ventaja comparativa que parte de su mejor infraestructura, de la oferta de talleres extracurriculares y, pese a estar prohibido, de la selección en el ingreso. En consecuencia, los resultados de aprendizaje de las escuelas privadas de menor costo son inferiores a los de las escuelas públicas, a diferencia de las de mayor costo, que pueden llegar a superarlos.

El cobro de la pensión es un problema que afecta a todas las escuelas, aunque en especial a las que cuestan menos, donde la capacidad de pago de las familias no solamente es menor, sino también más errática. Frente a este inconveniente, las escuelas despliegan estrategias para ejercer presión sobre las familias, algunas de ellas contrarias a la ley, como prohibir la rendición de exámenes. En última instancia, este problema afecta a los docentes, quienes reciben su sueldo tarde o fraccionado.

Una evidencia del proceso de privatización por defecto es que la interacción de los actores educativos con las entidades públicas es limitada. Hay un consenso sobre la necesidad de mejorar la regulación y un reclamo generalizado de que el Estado brinde una orientación técnico-pedagógica que permita garantizar estándares de calidad educativa. Son los docentes y directores de las escuelas de menor costo quienes más demandan una mayor relación con el Estado.

- La escuela privada en tanto espacio educativo

Para las escuelas privadas de menor costo, el principal competidor es la escuela pública. Aunque al hablar de su propuesta pedagógica, los docentes y directores de estos colegios muestran una clara intención de diferenciarse y ponerse por encima de la educación pública, sus resultados demuestran que no siempre lo consiguen.

Una diferencia entre estos dos tipos de gestión (privada y pública) es que la mayoría de las escuelas privadas señala trabajar en función de contenidos, mientras que la escuela pública se orienta al desarrollo de capacidades. Más allá de consideraciones sobre la pedagogía o calidad educativa, las escuelas privadas ofrecen algo concreto que las familias reclaman: el ingreso a una universidad o a un instituto superior. Esto da luces sobre cómo se define la oferta educativa en este tipo de escuela: a partir de la demanda de los clientes, es decir, de las familias. Y esta demanda es por “contenidos”, para que sus hijos puedan acceder a la educación superior. Si bien todas las escuelas privadas coinciden en esto, las de mayor costo ofrecen un mayor desarrollo de capacidades para la vida y el trabajo y apuntan más a universidades privadas.

Así, hallamos que la orientación curricular y el enfoque pedagógico de estas escuelas dependen de las demandas de los distintos segmentos poblacionales del distrito.

- La escuela privada en tanto centro de labores

La heterogeneidad del mercado educativo es notoria. Por un lado, encontramos que en las escuelas de menor costo, toda la organización es precaria. Por otro, hallamos que sus docentes trabajan en condiciones claramente inferiores a las de sus pares en escuelas públicas. La

situación mejora en las escuelas de mayor costo del distrito, aunque algunos aspectos de la organización escolar y del trabajo docente son también débiles.

Es interesante mencionar que, pese a las precarias condiciones laborales de los docentes de escuelas privadas de menor costo, muchos de ellos opinan que son mejores que las de los maestros de escuelas públicas.

...

El estudio nos deja ante un panorama complejo, en especial considerando la heterogeneidad de la oferta educativa. Pensando particularmente en las escuelas privadas que se encuentran en el rango más bajo de pensión, ¿qué clase de educación pueden ofrecer, sin recursos materiales y sin un apoyo externo?

Frente a una situación como esta, resulta urgente avanzar en la regulación del mercado educativo privado y definir un horizonte normativo claro, es decir, una serie de ideas sobre la calidad educativa que guíen tanto las acciones del sector educación, como la labor de las escuelas públicas y privadas y las decisiones de las familias en materia educativa. Solo así se podrá mejorar la regulación, no solo en el papel, sino también en el campo.

Anexo 1

Desarrollo del campo del componente cuantitativo y cualitativo

Tabla 8

Números del trabajo de campo del módulo cuantitativo

	Escuelas de menor costo ^{1/}	Escuelas de mayor costo ^{2/}	NPX ^{3/}	Pública	Totales
Escuelas	115	83	2	54	254
Directores/promotores	115	83	3	58	259
Docentes	553	503	12	297	1365
Padres y madres de familia	427	384	9	230	1050
Total actores entrevistados	1095	970	24	585	2674

1/ Escuelas de menor costo: pensiones de menos de 200 soles; 2/ Escuelas de mayor costo: pensiones de 200 soles a más; 3/ NPX: no hay datos del monto de pensión.

Fuente: datos de la muestra cuantitativa. Elaboración propia.

Tabla 9

Números del trabajo de campo del módulo cualitativo

	Escuelas de menor costo ^{1/}	Escuelas de costo medio ^{2/}	Escuelas de costo mayor ^{3/}	Pública	Totales
Escuelas	5	5	5	3	18
Directores/promotores	6	7	5	5	23
Docentes	19	20	15	12	66
Padres y madres de familia	20	20	19	12	71
Total actores entrevistados	45	47	39	29	160

1/ Escuelas de menor costo: pensiones de menos de 140 soles; 2/ Escuelas de costo medio: pensiones de entre 140 y 200 soles; 3/ Escuelas de mayor costo: pensiones de 200 soles a más.

Fuente: datos de la muestra cualitativa. Elaboración propia.

Anexo 2. Matriz de temas e instrumentos

Componente	Variables	Indicadores	Director	Promotor	Docentes	Familias
Oorganización de la escuela	Coordinación y planificación en la escuela	Planificación; reuniones de coordinación; coordinadores de área.	X		X	
	Proceso de enseñanza-aprendizaje	Metodologías aplicadas, consideraciones epistemológicas sobre la pedagogía.	X		X	
	Práctica pedagógica docente	Rol del docente en el aprendizaje de los estudiantes (recursos, actividades, prácticas pedagógicas).	X		X	
Propuesta pedagógica	Preparación de las clases	Proceso de planificación de las clases, materiales/instrumentos utilizados.			X	
	Oferta curricular	Currículo, clases/talleres/asesorías extracurriculares, etc.	X		X	
	Evaluación	Frecuencia. / Herramientas utilizadas.	X		X	
Labor del director	Liderazgo del director en temas administrativos y pedagógicos	Tareas, tiempo dedicado a distintas funciones.	X		X	
	Limitaciones a su labor	Tiempo, falta de recursos, falta de apoyo, falta de capacitación.	X			
	Apoyo de otras instancias	DRE, UGEL, municipalidad, ministerio.	X			
Características de la escuela: organización, clima, condición laboral, modelo pedagógico	Autonomía para tomar decisiones	Con respecto a docentes, actividades, alumnos.	X		X	
	Satisfacción laboral (director)		X		X	

Componente	Variables	Indicadores	Director	Promotor	Docentes	Familias	
Condición laboral de los docentes	Jornada laboral	Horas a la semana trabajadas.	X		X	X	
		Horas a la semana dedicadas al dictado y otras actividades.	X		X		
	Beneficios laborales	Salario, modalidad de contrato; vacaciones; CTS, etc.	X		X	X	
		Incentivos para los docentes.	X		X		
	Capacitación docente	Capacitación/asesoramiento para mejorar su práctica docente.	X		X		
		Satisfacción con el rol de docente en la escuela, con su condición laboral, etc.	X		X		
		Situación en el magisterio	Situación en el magisterio, cambios a partir de la reforma magisterial, cómo afecta su situación y su satisfacción con el trabajo en escuelas privadas.			X	
		Afiliación al sindicato	Afiliación al SUTEP, desde qué año, es activo/participa, qué cargo ocupa, percepción sobre el rol del sindicato.			X	
	Clima de trabajo en la escuela	Colaboración entre docentes	Relación entre docentes; dificultades en la colaboración; estrategias de la escuela para incentivar la colaboración docente; reuniones entre docentes; qué tipo de información intercambian.	X		X	
		Relación docentes-director	Coordinación docentes-director (en qué momentos coordinan, sobre qué temas, etc.); dificultades en la colaboración.	X		X	▲

Características de la escuela: organización, clima, condición laboral, modelo pedagógico

Componente	VARIABLES	INDICADORES	Director	Promotor	Docentes	Familias
	Relación director-promotor	Coordinación docentes-director (en qué momentos coordinan, sobre qué temas, etc.); dificultades en la colaboración.	X			
	Relación docentes-promotor	Coordinación docentes-promotor (en qué momentos coordinan, sobre qué temas, etc.); dificultades en la colaboración.			X	
Percepción y expectativas de docentes y directores sobre los alumnos.	Caracterización sociodemográfica	De qué zonas del distrito vienen los alumnos y familias.	X		X	X
		Percepción de nivel socioeconómico.	X		X	X
		Percepción del nivel educativo de las familias.	X		X	X
		Percepción de las características de la zona donde viven.	X		X	X
		Rendimiento de los alumnos	Percepción del rendimiento de los alumnos. Razones detrás del rendimiento de los alumnos.			X
Motivaciones y expectativas de las familias sobre la educación privada de sus hijos	Decisiones educativas de las familias al matricular a sus hijos en una escuela privada	Información que manejaban las familias sobre la escuela antes de matricular a sus hijos, cómo la adquieren, etc.				X
		Percepción de las familias de elementos clave de la escuela: accesibilidad, seguridad, infraestructura, prestigio, recomendación, racionalidad público/privada, estatus, mayor participación de las familias en la escuela, etc. Alternativas (públicas, privadas) que vieron para la toma de decisión.	X		X	X

Escuela y comunidad

Componente	Variables	Indicadores	Director	Promotor	Docentes	Familias
	Aspiraciones educativas (para ellos y para sus hijos)					X
Relación escuela - familias	Participación de las familias	Participación de la familia en actividades de la escuela; aspectos en los que participan: (i) procesos de aprendizaje de estudiantes; (ii) actividades de la escuela.	X		X	X
		Participación de las familias en reuniones de padres y en actividades sociales de la escuela.	X		X	X
		Rol de la APAFA (en la toma de decisiones, gestión, etc.).	X			X
	Enfoque de la escuela sobre el rol de las familias	Estrategias de la escuela para fomentar la participación de las familias.	X		X	X
		Medios de comunicación entre las familias y la escuela.	X		X	X
	Aportes económicos de las familias a la escuela	Costo de matrícula y pensión.				X
		Aportes de las familias a la APAFA.				X
	Rendición de cuentas	Aportes extraordinarios.	X	X		X
		Información que manejan las familias sobre los procesos de la escuela, cómo se enteran, cómo se lleva a cabo la rendición de cuentas.	X	X		X
El negocio de la escuela	Motivaciones para crear una escuela	Cómo y por qué se decide fundar una escuela; por qué no otro tipo de negocio; si se realiza algún tipo de estudio previo, etc.		X		X

Escuela y comunidad

Componente	Variables	Indicadores	Director	Promotor	Docentes	Familias
	Estrategias para el éxito de la escuela	Marketing, competencia, etc. Comparar con escuelas privadas y públicas de la zona.				
	Perspectivas de desarrollo a futuro	Cambios a partir de las demandas de las familias. Planes a mediano y largo plazo para la escuela; proyección de crecimiento.	X	X		
Selección de las escuelas a partir de sus procesos de admisión	Requisitos para la admisión Percepción sobre la admisión y selección de estudiantes y familias		X	X		X
Regulación por parte del Estado	Percepción sobre la dificultad de crear una escuela privada Regulación por parte del MINEDU o UGEL	Tiempo, facilidad de procesos, permisos, trámites, etc. Existencia de regulación por parte del MINEDU o la UGEL; aspectos en los que se regula: currículo, contratación docente, infraestructura, alumnos, pago de pensiones, etc. Por ejemplo, ¿qué ocurre cuando las familias dejan de pagar la pensión?		X		
	Cambios en la regulación	Cambios en el nivel de regulación a partir de los años; impacto de la ley de regulación.	X	X	X	X
	Percepción sobre la regulación	Opinión sobre la regulación estatal en las escuelas privadas: autonomía de la escuela vs. regulación estatal.	X	X	X	X

La escuela como medio de oportunidad económica

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdulkadiroğlu, Atila; Nikhil Agarwal y Parag A. Pathak (2017). The welfare effects of coordinated assignment: Evidence from the New York City High School Match. *American Economic Review*, 107(12), 3635-3689.
- Adnett, Nick y Peter Davies (1999). Schooling quasi-markets: reconciling economic and sociological analyses. *British Journal of Educational Studies*, 47(3), 221-234.
- Ariely, Dan (2010). *Predictably irrational, revised and expanded edition: the hidden forces that shape our decisions*. Harper Collins Canada.
- Arregui, Patricia (1994). Dinámicas de transformación de los sistemas educativos en América Latina: el caso del Perú. En Puryear, Jeffrey y José Joaquín Brunner (Eds.), *Education, equity and economic competitiveness in the Americas: an Inter-American Dialogue Project* (pp. 203-252). Washington, DC: OEA.
- Balarin, María (2015a). *The default privatization of Peruvian education and the rise of low-fee private schools: better or worse opportunities for the poor?* ESP Working Paper Series, 65. Open Society Foundations Privatisation in Education Research Initiative (PERI).
- Balarin, María (2015b). *Las múltiples formas y efectos de la participación del sector privado en la educación: balance de investigación*.

- Lima: Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE).
- Balarin, María (2016). El contexto importa: reflexiones acerca de cómo los contextos y la composición escolar afectan el rendimiento y la experiencia educativa de los estudiantes. *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances* (pp. 27-53). Lima: GRADE.
- Balarin, María y Aurora Escudero (2018 en prensa). The ungoverned education market and the deepening of socioeconomic school segregation in Perú. En Xavier Bonal y Cristian Bellei (Eds.), *Understanding school segregation: patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education*. Londres: Bloomsboory.
- Ball, Stephen J. y Carol Vincent (1998). "I Heard it on the grapevine": "hot" knowledge and school choice. *British Journal of Sociology of Education*, 19(3), 377-400.
- Ball, Stephen J.; Richard Bowe y Sharon Gewirtz (1996). School choice, social class and distinction: the realization of social advantage in education. *Journal of Education Policy*, 11(1), 89-112.
- Barrera-Osorio, Felipe (2007). *The impact of private provision of public education: empirical evidence from Bogota's concession schools*. World Bank Policy Research Working Paper, 4121. Washington, DC: World Bank.
- Benavides, Martín; Juan León y Martín Etesse (2014). Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009. Avances de Investigación, 15. Lima: GRADE. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/AI15.pdf>
- Benito, Ricard; Miquel Àngel Alegre e Isaac González-Balletbó (2014). School segregation and its effects on educational equality and

- efficiency in 16 OECD comprehensive school systems. *Comparative Education Review*, 58(1), 104-134.
- Bing Wu, Kin (2001). *Peruvian education at a crossroads: challenges and opportunities for the 21st century*. Washington, DC: World Bank.
- Bourdieu, Pierre (1987). The force of law: toward a sociology of the juridical field. *The Hastings Law Journal*, 38, 805-853. Recuperado de <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hastlj38&div=33&id=&page=>
- Brown, Phillip (2000). The globalisation of positional competition? *Sociology*, 34(4), 633-653.
- Chubb, John E. y Terry M. Moe (1990). America's public schools: choice is a panacea. *The Brookings Review*, 8(3), 4-12.
- Clark, Peggy; Amy Blair, Lily Zandniapour, Enrique Soto y Karen Doyle (1999). *Microenterprise and the poor: findings from the self-employment learning project five-year survey of microentrepreneurs*. Washington, DC: Aspen Institute.
- Crehan, Lucy (2016). *Cleverlands. The secrets behind the success of the world's education superpowers*. London: Unbound.
- Cuenca, Ricardo (2013). La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 5, 73-98.
- Denessen, Eddie; Geert Driessena y Peter Slegers (2005). Segregation by choice? A study of group-specific reasons for school choice. *Journal of Education Policy*, 20(3), 347-368.
- Denessen, Eddie; Peter Slegers y Frederik Smit (2001). *Reasons for school choice in the Netherlands and in Finland*. Occasional

Paper, 24. National Center for the Study of Privatization in Education

- Deresiewicz, William (2015). *Excellent sheep: the miseducation of the American elite and the way to a meaningful life*. Nueva York: Free Press.
- Díaz, Hugo y Otto Eléspuru (1998). Impactos iniciales de las leyes de la educación privada en la matrícula. *Signo Educativo*, 7, 35.
- Díaz, Hugo; Vicente Huayte Ramírez, Francisco Farro Custodio y José Távara Alvarado (1995). *La educación privada en Lima Metropolitana*. París: UNESCO-IIPE.
- Díaz, Juan José y Hugo Ñopo (2016). La carrera docente en el Perú. *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. Lima: GRADE.
- Du Bois, Fritz; Jorge Chávez y Antonio Cusado. (2004). *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- Echols, Frank H. y J. Douglas Willms (1995). Reasons for school choice in Scotland. *Journal of Education Policy*, 10(2), 143-156.
- Elacqua, Gregory (2012). The impact of school choice and public policy on segregation: evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32(3), 444-453.
- Epple, Dennis; Richard Romano y Miguel Urquiola (2015). *School vouchers: a survey of the economic literature*. NBER Working Papers, 21523. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Friedman, Milton (1962). The role of government in education. *Capitalism and freedom* (capítulo 6). Chicago: University of Chicago Press.

- Glennerster, Howard (1991). Quasi-markets for education? *The Economic Journal*, 101(408), 1268-1276.
- Gorard, Stephen. (1999). "Well. That about wraps it up for school choice research": a state of the art review. *School Leadership & Management*, 19(1), 25-47.
- Gulli, Hege (1998). *Microfinance and poverty: questioning the conventional wisdom*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Instituto Cuánto (2013). *Perú en números 2013*. Lima: Instituto Cuánto.
- Kahneman, Daniel (2002). *Maps of bounded rationality: a perspective on intuitive judgment and choice*. Prize Lecture. Princeton University.
- Klees, Steven J. (2008). A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies. *Globalisation, Societies and Education*, 6(4), 311-348. doi: 10.1080/14767720802506672.
- Lauder, Hugh; David Hughes, Sue Watson, Sietske Waslander, Martin Thrupp, Rob Strathdee, Ibrahim Simiyu, Ann Dupuis y Jim McGlinn (1999). *Trading in futures: why markets in education don't work*. Filadelfia: Buckingham.
- Lazear, Edward P. (2004). Balanced skills and entrepreneurship. *American Economic Review*, 94(2), 208-211.
- Lazear, Edward P. (2005). Entrepreneurship. *Journal of Labor Economics*, 23(4), 649-680.
- Le Grand, Julian (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101(408), 1256-1267.

- Levin, Henry M. (1998a). An epidemic of education policy: (what) can we learn from each other? *Comparative Education*, 34(2), 131-141.
- Levin, Henry M. (1998b). Educational vouchers: effectiveness, choice, and costs. *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(3), 373-392.
- Levin, Henry M. (2002). A comprehensive framework for evaluating educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(3), 159-174.
- Levine, Ross y Yona Rubinstein (2013). Smart and illicit: who becomes an entrepreneur and do they earn more? Working Paper, 19276. NBER.
- Matos Mar, José (2004). *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Congreso del Perú.
- MINEDU (2017). *Instituciones educativas privadas en el Perú: diagnóstico del funcionamiento, marco regulatorio y articulación con el MINEDU*. Documento interno.
- Moore, Sally (1978). *Law as process: an anthropological approach*. Routledge & Kegan Paul.
- Mundy, Karen y Francine Menashy (2012). The World Bank, the international finance corporation, and private sector participation in basic education: examining the Education Sector Strategy 2020. *International Perspectives on Education and Society*, 16, 113-131.
- Murillo, Javier (2008). Enfoque, situación y desafíos de la investigación sobre eficacia escolar en América Latina y el Caribe. En

- Héctor Valdés Veloz (Ed.). *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO, LLECE.
- Ñopo, Hugo (2015a). *Los mercados: ¿y la educación?* Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/mercados-educacion-hugo-nopo-219411>
- Ñopo, Hugo (2015b). *Los mercados y la educación (II)*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/mercados-educacion-ii-hugo-nopo-227502>
- Ñopo, Hugo (2015c). *Los mercados y la educación (III)*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/mercados-educacion-iii-hugo-nopo-240686>
- Ñopo, Hugo y Patricio Valenzuela (2007). *Becoming an entrepreneur*. IZA Discussion Paper, 2716. IZA.
- Opendakker, Marie-Christine y Jan Van Damme (2000). Effects of schools, teaching staff and classes on achievement and well-being in secondary education: similarities and differences between school outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, 11(2), 165-196.
- Opendakker, Marie-Christine y Jan Van Damme (2001). Relationship between school composition and characteristics of school process and their effect on mathematics achievement. *British Educational Research Journal*, 27(4), 407-432.
- OECD (2016). *Regulating publicly funded private schools: a review of the literatura on equity and effectiveness*.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel; Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo (1999). *La economía política de las reformas*

- institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones.* Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Paredes, Ricardo; Rómulo Chumacero y Juan Gallegos (2012). *School choice and switching costs.* Recuperado de <https://econpapers.repec.org/paper/ekd002672/3694.htm>
- Portocarrero, Felipe; Cynthia Sanborn, Hanny Cueva y Armando Millan (2002). *Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú.* Lima: Universidad del Pacífico.
- Poschke, Markus (2012). *The decision to become an entrepreneur and the firm size distribution: a unifying framework for policy analysis.* IZA Discussion Paper, 7757. IZA.
- Reay, Diane y Stephen J Ball. (1997). "Spoilt for choice": the working classes and educational markets. *Oxford Review of Education*, 23(1), 89-101.
- Saavedra, Jaime (2004). La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos. En Patricia Arregui (Ed.). *Es posible mejorar la educación peruana: evidencias y posibilidades* (pp. 181-246). Lima: GRADE.
- Saavedra, Jaime; Roberto Melzi y Arturo Miranda (1997). *Financiamiento de la educación en el Perú.* Documento de Trabajo, 24. Lima: GRADE.
- Sanz, Pilar (2014a). *¿En búsqueda de calidad? Un estudio cualitativo sobre el proceso de elección de colegios privados en una muestra de sector emergente en Lima Metropolitana.* Documento presentado en el Seminario Nacional de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana, Arequipa, Perú.

- Sanz, Pilar (2014b). *"We don't need the state": a study of the habitus formation process through school choice in Peru's rising middle class. A qualitative study of school choice*. Tesis doctoral en educación. Universidad de Bath.
- Saporito, Salvatore (2003). Private choices, public consequences: magnet school choice and segregation by race and poverty. *Social Problems*, 50(2), 181-203.
- Schoon, Ingrid y Kathryn Duckworth (2012). Who becomes an entrepreneur? Early life experiences as predictors of entrepreneurship. *Developmental Psychology*, 48(6), 1719-1726.
- Thaler, Richard y Cass Sunstein (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Thrupp, Martin; Hugh Lauder y Tony Robinson (2002). School composition and peer effects. *International Journal of Educational Research*, 37(5), 483-504.
- Thrupp, Martin y Ruth Lupton (2006). Taking school contexts more seriously: the social justice challenge. *British Journal of Educational Studies*, 54(3), 308-328.
- Trahtemberg, León (2002). *La ley desalienta a la educación privada*. Recuperado de <http://www.trahtemberg.com/entrevistas/1090-la-ley-desalienta-a-la-educacion-privada.html>
- Urquiola, M. (2015). Competition among schools: traditional public and private schools. *Handbook of the Economics of Education* (pp. 209-237). Nueva York: Columbia University y NBER.
- Verger, Antoni (2015). *Public-private partnerships in colombian education: the equity and quality implications of "colegios en concesión"*.

- EPS Working Paper Series. Open Society Foundations Privatisation in Education Research Initiative (PERI).
- Walford, Geoffrey (2013). State support for private schooling in India: what do the evaluations of the British Assisted Places Schemes suggest? *Oxford Review of Education*, 39(4), 533-547.
- Whitty, Geoff y Sally Power (2000). Marketization and privatization in mass education systems. *International Journal of Educational Development*, 20(2), 93-107.
- World Bank (2001). *World Development Report 2000-2001*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2012). *World Bank Education Sector Strategy 2020*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2017). *World Bank warns of 'learning crisis' in global education*. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/09/26/world-bank-warns-of-learning-crisis-in-global-education>
- World Bank, Data Bank (2018). *Percentage of enrolment in primary education in private institutions*. Recuperado de https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.PRIV.ZS?end=2017&name_desc=false&start=1990&view=chart
- Zerilli, Filippo (2010). The rule of soft law: an introduction. *Journal of Global and Historical Anthropology*, 56, 3-18.

PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

LIBROS

- 2017 *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
- 2017 *Otro urbanismo para Lima: más allá del mejoramiento de barrios*
Jitka Molnárová, Luis Rodríguez Rivero, Álvaro Espinoza y Ricardo Fort (Eds.)
PUCP, Universidad Científica del Sur y GRADE
- 2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino (Eds.)
- 2016 *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*
Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.)
- 2016 *¿Combinando protección social con generación de oportunidades económicas?: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce (Eds.)
- 2015 *¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú?: aportes para el debate y propuesta de implementación*
Ricardo Fort, María Isabel Remy y Héctor Paredes
- 2015 *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario*
Javier Escobal, Ricardo Fort y Eduardo Zegara (Eds.)

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

- 2018 *¿Protección social adaptativa?: desafío para la política en el Perú*
Gerardo Damonte, Manuel Glave, Karla Vergara y Rafael Barrio de Mendoza
Documentos de Investigación, 88
- 2018 *Cobertura, oportunidades y percepciones sobre la educación inclusiva en el Perú*
Santiago Cueto, Vanessa Rojas, Martin Dammert y Claudia Felipe
Documentos de Investigación, 87
- 2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Documentos de Investigación, 86
- 2017 *Las expectativas educativas de los estudiantes de secundaria de regiones amazónicas: un análisis de los factores asociados desde el enfoque de eficacia escolar*
Juan León y Claudia Sugimaru
Documentos de Investigación, 85
- 2017 *Transiciones inciertas: una mirada a los jóvenes de contextos urbanos vulnerables de Lima*
María Balarin, Lorena Alcázar, María Fernanda Rodríguez y Cristina Glave
Documentos de Investigación, 84
- 2017 *Cambiando la mentalidad de los estudiantes: evaluación de impacto de ¡Expande tu mente! sobre el rendimiento académico en tres regiones del Perú*
Ingo Outes, Alan Sánchez y Renos Vakis
Documentos de Investigación, 83

- 2016 *Los efectos de la violencia doméstica sobre la salud infantil de los niños y las niñas menores de cinco años en el Perú*
Juan León, Martín Benavides, Marcela Ponce de León y Lucía Espezúa
Documentos de Investigación, 82
- 2016 *¿Cómo perciben los niños, niñas y adolescentes el papel del Estado y su relación con ellos?: reflexiones a partir de los servicios de educación y salud*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 81
- 2016 *Consecuencias de la violencia doméstica contra la mujer en el progreso escolar de los niños y niñas del Perú*
Lorena Alcázar y Diego Ocampo
Documentos de Investigación, 80

AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

- 2018 *The impact of intimate partner violence on child development in Peru*
Mariel Bedoya, Karen Espinoza y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 32
- 2017 *Interacción social y crimen: un análisis del caso peruano a nivel provincial*
Carmen Armas y Daniel Velásquez
Avances de Investigación, 31
- 2017 *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*
Miguel Jaramillo, Julio Almonacid y Luciana de la Flor
Avances de Investigación, 30

- 2017 *How do Latin American migrants in the U.S. stand on schooling premium? What does it reveal about education quality in their home countries?*
Daniel Alonso-Soto y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 29
- 2017 *The value of redistribution: natural resources and the formation of human capital under weak institutions*
Jorge M. Agüero, Carlos Felipe Balcázar, Stanislao Maldonado y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 28
- 2017 *Cambios en la actividad agropecuaria en un contexto de cambio climático y estrés hídrico. El caso de las cuencas de Ica y Pampas*
Karla Vergara y Andrea Ramos
Avances de Investigación, 27
- 2017 *Más que una guardería. El tránsito de Wawa Wasi a Cuna Más en Jicamarca*
Virginia Rey Sánchez
Avances de Investigación, 26
- 2017 *Promoting prenatal health care in poor rural areas through conditional cash transfers: evidence from JUNTOS in Peru*
Juan José Díaz y Víctor Saldarriaga
Avances de Investigación, 25
- 2016 *¿Saliendo del agro? Empleo no agropecuario, conectividad y dinamismo rural en el Perú*
Héctor Paredes
Avances de Investigación, 24
- 2016 *Maternal depression symptomatology and child well-being outcomes: limited evidence for a causal relationship*
Javier Escobal y Sara Benites
Avances de Investigación, 23

- 2016 *Understanding teenage fertility, cohabitation, and marriage: the case of Peru*
Marta Fávora, Pablo Lavado y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 22
- 2016 *El uso del castigo físico por parte del docente y el rendimiento de los estudiantes en la sierra peruana*
Alejandra Miranda
Avances de Investigación, 21
- 2016 *Effects of fertility on women's working status*
Miguel Jaramillo
Avances de Investigación, 20

Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

- 2017 *Mejor inversión pública para evitar más desastres: brechas y prioridades de infraestructura en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 38
- 2017 *Derechos colectivos sobre la tierra: un activo esencial para la sostenibilidad de las comunidades pastoriles y el medioambiente en el altiplano andino*
Gerardo Damonte, Manuel Glave y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 37
- 2017 *Trayectorias educativas en el Perú: desde la infancia hasta la adultez temprana*
Santiago Cueto, Alejandra Miranda, Juan León y María Cristina Vásquez
Análisis & Propuestas, 36

- 2017 *Collective land rights: an essential asset for pastoral communities in order to sustain their livelihoods and the environment in the andean altiplano*
Gerardo Damonte, Manuel Glave y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 35
- 2016 *Comprendiendo el embarazo, la convivencia y el matrimonio en la adolescencia: el caso del Perú*
Alan Sánchez, Marta Fávora y Pablo Lavado
Análisis & Propuestas, 34
- 2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino
Análisis & Propuestas, 33
- 2016 *Combinando programas sociales y programas productivos para enfrentar la pobreza extrema en áreas rurales: la evidencia de Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce
Análisis & Propuestas, 32
- 2016 *Collective Land Tenure Regimes and Vulnerability Reduction in Pastoralist Societies of the Andean Altiplano*
Gerardo Damonte y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 31
- 2016 *Regímenes de tenencia colectiva de la tierra y reducción de la vulnerabilidad de las sociedades pastoras del altiplano*
Gerardo Damonte y Sandra Rodríguez
Análisis & Propuestas, 30

Véanse estas y otras publicaciones en
<http://www.grade.org.pe/publicaciones>.

MERCADO PRIVADO, CONSECUENCIAS PÚBLICAS:
LOS SERVICIOS EDUCATIVOS DE
PROVISIÓN PRIVADA EN EL PERÚ

se terminó de editar
en junio del 2018

Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE

Av. Grau 915, Lima 4

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247 9988 | Fax: 247 1854

www.grade.org.pe

La participación privada en los mercados de la educación ha crecido notablemente en los últimos años, tanto en Lima como en el resto del Perú. Con ello han surgido investigaciones sobre la situación de las escuelas privadas, en especial en los sectores emergentes y bajos. Estas se han concentrado en analizar el comportamiento de la demanda, es decir en las decisiones de las familias que envían a sus hijos a escuelas privadas.

Este estudio complementa dichos análisis con una mirada a la oferta educativa que permite comprender mejor el funcionamiento del mercado de la educación en el país. Para ello, el estudio se enfoca en tres aspectos clave del funcionamiento de las escuelas: el negocio educativo; la organización escolar; y las escuelas como centros de labores. El estudio compara escuelas privadas y públicas en un distrito emblemático de la Lima emergente que además de ser el más poblado de la ciudad, es aquel donde la educación privada ha mostrado mayor crecimiento en las últimas décadas: San Juan de Lurigancho.

ISBN: 978-612-4374-07-4



9 786124 374074