

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarín
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
DE GRADO
40

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022

Impreso en el Perú

700 ejemplares

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 del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin

Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Magno Aguilar

Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García

Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio

Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar

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

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538

ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú, hoy: la urgencia por la indignación* 27

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en servicio del profesorado* 47

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar? Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica* 69

Liliana Miranda y Clara Soto

7

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera* 103

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación en el mercado laboral* 121

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)* 131

Martín Benavides

D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables	151
Lorena Alcázar y María Balarin	

3. Desigualdades de género y violencia 175

<i>Presentación</i>	177
Wilson Hernández y Alan Sánchez	

A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género	179
Alan Sánchez	

B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico	203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo	

C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres	237
Wilson Hernández	

D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario	261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas	

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

<i>Presentación</i>	285
Ricardo Fort	

A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo	287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza	

B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades	311
Gerardo Damonte	

C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal	339
Miguel Jaramillo	

<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
Principales abreviaciones	419



¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar?

Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica



Liliana Miranda y Clara Soto

La crisis ocasionada por el COVID-19 en las oportunidades educativas de nuestro país subraya la necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la equidad de la educación, en tanto, como todo parece indicar, se han profundizado las desigualdades existentes.¹ Esto es particularmente relevante puesto que el entorno socioeconómico sigue siendo un determinante importante de los resultados educativos en nuestro país (León y Collahua, 2016; OCDE, 2019a; Rivas, 2015).

69

Por esta razón, resulta ahora más urgente estudiar la segregación escolar, las condiciones que la mantienen, las políticas educativas que buscan mitigarla de manera directa o indirecta, y las prácticas sociales de las familias frente a dicho problema. Durante los últimos años, se ha reunido evidencia sólida que sostiene que el Perú registra niveles altos de segregación escolar por situación socioeconómica, y que este fenómeno se ha incrementado a lo largo del tiempo (Benavides et al., 2014;

1 En el Perú no se cuenta aún con información sobre cuál ha sido el efecto del cierre de las escuelas y de la educación remota en el acceso y la continuidad educativa, así como en los aprendizajes. Sin embargo, un estudio realizado en São Paulo (Brasil) ha encontrado que los estudiantes que recibían clases de manera remota obtuvieron solo 27,5% de aprendizajes en comparación con las clases presenciales. Asimismo, el estudio mostró que la proporción de estudiantes con riesgo alto de deserción se incrementó en casi cuatro veces (Lichand et al., 2021).

Murillo et al., 2018; OCDE, 2019a, 2019b). Además, se dispone de recientes estudios que muestran la incidencia de la segregación escolar en el desempeño académico (Murillo y Carrillo, 2021). Es decir, las escuelas peruanas no solo tienden a ser homogéneas en términos socioeconómicos, sino que esta situación se vincula con un menor rendimiento escolar de quienes están en desventaja.

Esta situación de segregación social que caracteriza al sistema educativo peruano dificulta que la escuela sea un espacio de encuentro entre personas con antecedentes personales, familiares, sociales y culturales diversos, lo cual afecta la calidad de la experiencia educativa. Como bien señala el PEN al 2036, la segregación educativa “niega una de las principales finalidades de la educación relacionadas a generar cohesión social en un entorno de respeto y valoración mutuos” (CNE, 2020, p. 47).

La segregación escolar es un fenómeno que reviste una gran complejidad. La literatura indica que está influida por un conjunto de factores externos a los sistemas educativos, como la segregación residencial, las tendencias demográficas y los movimientos migratorios, entre otros. Sin embargo, los estudios recientes muestran también que las características y la forma como se organiza la educación pueden fomentar o reducir la disparidad en la distribución de los estudiantes con características individuales similares entre diferentes grupos de escuelas. Entre estos factores propios del sistema educativo, tres dispositivos nos parecen centrales: en primer lugar, la que regula la elección escolar; luego, las políticas de admisión; y finalmente, las de asignación de los estudiantes a diferentes trayectorias e itinerarios educativos.²

El objetivo del presente capítulo es describir y analizar estos dispositivos en la educación básica y cómo han afectado la equidad propiciando contextos de segregación en el sistema educativo peruano, principalmente en el ámbito urbano. De esta manera, el capítulo está organizado en tres secciones. En la primera se define la segregación y se revisan los estudios existentes sobre segregación escolar por nivel socioeconómico en el Perú. En la siguiente sección se describen y analizan las características de los tres dispositivos señalados en la educación básica. La última sección presenta reflexiones sobre las implicancias de la política educativa y algunas recomendaciones.

2 Este proceso es denominado *tracking*.

1. La segregación educativa

Se denomina *segregación* al nivel de disparidad en la distribución de características individuales entre diferentes grupos (Gorard y Taylor, 2002). El concepto supone la preocupación por el grado en que miembros de diversos grupos sociales pueden encontrarse, interrelacionarse o compartir experiencias. Cuando dichos niveles son reducidos o escasos, se entiende que el grupo es más homogéneo, mientras que, en la situación contraria, el grupo tiene una composición heterogénea.

Cuando nos referimos más específicamente a *segregación escolar*, ubicamos el fenómeno en las escuelas y buscamos explicar por qué se vuelven más homogéneas internamente y diferentes entre sí (Bonal y Bellei, 2019; Murillo y Martínez-Garrido, 2019). Esto ocurre cuando se produce una distribución desigual de los estudiantes en unas escuelas u otras de acuerdo con alguna característica individual o adscripción social, como el nivel socioeconómico de las familias. Ciertamente, la segregación escolar puede aludir a diferentes criterios como el sexo, la lengua, el origen étnico, el credo religioso, la discapacidad, entre otros.

La segregación escolar es un fenómeno sumamente complejo. Como sostiene Bellei (2013), todos los sistemas educativos presentan algún nivel de segregación, pues solamente con una selección y distribución completamente aleatorias de escuelas y estudiantes –y costos

71



Liliana Miranda

Liliana ha sido viceministra de Gestión Pedagógica y jefa de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) del Ministerio de Educación. Es miembro del Consejo Nacional de Educación (CNE). Es investigadora adjunta de GRADE para proyectos del Área de Educación y Aprendizajes.

Liliana es licenciada en Sociología por la PUCP y cuenta con una maestría en Investigación en Educación por la Universitat Autònoma de Barcelona.

de transacción invariantes– se podría esperar un escenario sin segregación. La literatura especializada indica que los factores que originan la segregación generalmente son externos a los sistemas educativos. Esta es una de las razones que probablemente expliquen por qué, en nuestra sociedad, nos resulta difícil y esquivo percibir la segregación escolar, pues esta forma parte de las desigualdades socioeconómicas de nuestro país que tendemos a normalizar o asumir acríticamente como dadas. Sin embargo, se pueden identificar otras causas de dicha segregación en las características propias del sistema educativo.

La investigación social ha identificado un conjunto de patrones que explican cómo interactúan los factores que causan los procesos de exclusión y segregación educativa (Bonal y Bellei, 2019). Entre estos, se pueden distinguir, en primer lugar, los factores contextuales, que aluden a condiciones estructurales, demográficas y territoriales. Por ejemplo, la segregación residencial y sus efectos de vecindario. En segundo lugar, tenemos los factores culturales, que aluden a los sentidos y valoraciones que las familias emplean para seleccionar la escuela a la que asistirán sus hijos. Finalmente, están los factores institucionales del sistema educativo; es decir, los procesos de admisión formales o informales, los criterios de elección de las familias, las tensiones entre educación estatal y no estatal, las escalas de pensiones, las políticas compensatorias y los diferentes arreglos institucionales alrededor de la autoridad educativa, así como el impacto de la dinámica de mercado en la educación.

72

A. La segregación escolar en el Perú

Los estudios sobre segregación escolar en el país se han centrado en la segregación por razones socioeconómicas. En una perspectiva comparada, diversos estudios muestran que el Perú registra uno de los índices más altos de segregación escolar por nivel socioeconómico de América Latina, tanto en educación primaria como secundaria (Benavides et al., 2014; Krüger, 2019; Murillo, 2016; Murillo y Martínez-Garrido, 2017; Murillo et al., 2018; Vázquez, 2016; UNESCO, 2016). En el caso del nivel secundario, la incidencia de la segregación escolar se puede observar comparando al Perú no solo con los países de la región, sino con los que participan en la evaluación PISA; y, más grave aún, se observa que este fenómeno se ha incrementado durante los últimos 10 años (Benavides et al., 2014; Murillo et al., 2018; OCDE, 2019a, 2019b). De acuerdo con las estimaciones de la OCDE (2019b), el Perú presenta valores más altos que el promedio de todos los países participantes en PISA 2018 respecto a la concentración en ciertas escuelas tanto de estudiantes desfavorecidos como favorecidos sobre la base de su situación socioeconómica.

Por otro lado, durante los últimos años ha emergido un grupo consistente de investigaciones sobre segregación en el ámbito nacional que muestran que las escuelas peruanas tienden a concentrar estudiantes con características socioeconómicas similares. Además, la desventaja económica no solo va de la mano con resultados académicos más bajos, sino que la segregación afecta el desempeño de los estudiantes, sobre todo de los que pertenecen a los grupos más vulnerables. En esta línea tenemos, entre otros, los estudios de Balarin y Escudero (2019); Benavides et al. (2014); Cueto et al. (2016); León y Collahua (2016); MINEDU (2016); Miranda (2008), y Murillo y Carrillo (2020a; 2020b; 2021).

Si bien, como se ha señalado, la incidencia promedio de la segregación escolar en el Perú es alta, presenta diferencias entre departamentos y niveles socioeconómicos. Así, las estimaciones realizadas registran variaciones importantes en cada uno de los departamentos del país (Murillo y Carrillo, 2020a; 2020b) e indican que los mayores grados de segregación se encuentran, sobre todo, en los extremos de la distribución socioeconómica (Cueto et al., 2016). Los estudios encuentran una incidencia similar de la segregación en los estudiantes de familias con menores y mayores ventajas socioeconómicas; en el caso de primaria, dicha incidencia es ligeramente mayor en el grupo de nivel socioeconómico más alto, mientras que, en la secundaria, se evidencia una tendencia a una mayor segregación en los grupos de menor nivel socioeconómico (Murillo y Carrillo, 2020a; 2020b).

73

En términos de gestión, la composición socioeconómica tanto de las escuelas estatales urbanas como de las no estatales particulares tiende a ser homogénea, aunque su incidencia suele ser más alta en las segundas. Algunos estudios muestran que, durante los últimos años, la creciente participación del sector privado en la educación peruana, así como la casi nula regulación de la elección escolar, al parecer han profundizado la segregación escolar (Balarin y Escudero, 2019; Benavides et al., 2014; Murillo et al., 2020).

A pesar de las importantes investigaciones aquí reseñadas, se requieren estudios que asocien la segregación escolar con la alta segregación residencial del país. Por último, debemos destacar que, recientemente, la segregación escolar ha sido identificada como un problema de política pública. El PEN al 2036 reconoce la segregación del sistema educativo peruano como uno de los aspectos centrales que debe abordar la política educativa. En su segundo propósito, afirma que el ejercicio del derecho a la educación –del que gozan todas las personas– supone enfrentar de manera decidida la reproducción de la actual segregación,

y que el principal mecanismo para combatir la segregación en el sistema educativo es fortalecer la educación estatal gratuita (CNE, 2020). Este reconocimiento resultaba necesario. Por una parte, permite avanzar en acciones destinadas a enfrentar la segregación que se expresen en políticas públicas. Por otra, nos exige profundizar en su estudio para comprender tanto su particularidad –que no se reduce a la desigualdad educativa– como su complejidad –que excede la esfera educativa–.

2. ¿Qué factores y dispositivos condicionan la segregación escolar?

Como se ha señalado, la segregación escolar constituye un fenómeno complejo que se explica tanto por factores externos a los sistemas educativos como propios de estos. Una manera de observar la acción estatal al momento de explicar la segregación escolar –sobre todo en los ámbitos urbanos– es analizar por separado tanto los factores vinculados a la provisión del servicio educativo como los vinculados a las preferencias de las familias y las dinámicas territoriales, aunque ambos están interrelacionados, como se muestra en la tabla 1.

Las preferencias de las familias constituyen uno de los factores más importantes para condicionar la composición social de cada escuela. La estructura residencial de la ciudad, la densidad de población, el transporte y la conectividad tienen también un impacto importante en cómo se estructuran las preferencias de las familias. En los grandes centros urbanos con fuerte segregación residencial, las familias reaccionan cambiando de vivienda o asumiendo los costos del transporte cotidiano para maximizar las oportunidades de sus hijos en escuelas con mayor *prestigio* o escuelas con alumnado de un origen social similar al suyo. El factor de distancia al local escolar es un elemento que incide en las preferencias de las familias, especialmente las de entornos de clase media y clase baja (Gortazar, 2020).

Por el lado de los factores vinculados a la provisión del servicio, se encuentran las políticas educativas que regulan la elección de las familias. En primer lugar, el desarrollo de programas o iniciativas destinadas específicamente a promover mayor diversidad e innovación podrían suponer la posibilidad de selección y diferenciación por parte de las familias de las clases medias. Esta oferta diversificada en educación pública puede basarse en distintos modelos lingüísticos, escuelas de gestión privada o una oferta académica diferenciada.

En segundo lugar, la manera como se organiza el servicio educativo y los horarios escolares tienen un impacto, pues pueden significar una

Tabla 1
Factores que condicionan la segregación escolar

Factores vinculados a las familias y a las dinámicas territoriales	Factores vinculados a la provisión del servicio educativo
Preferencias de las familias* • Distancia de la vivienda • Modelo pedagógico • Diferenciación social	Oferta diferenciada • Diversidad de tipos de escuelas • Barreras económicas
	Organización escolar • Estructura y <i>tracking</i>* • Horarios y jornada escolar • Servicios escolares • Calidad de los servicios educativos
Dinámicas territoriales • Tamaño de la ciudad • Estructura y dinámica residencial • Políticas de vivienda y de transporte	Políticas de admisión a la escuela* • Mecanismo de asignación
	Políticas de recursos y compensatorias

*Factores seleccionados para el análisis en este ensayo.
Fuente: Adaptado de Gortazar (2020).

restricción importante, especialmente para familias en las cuales los adultos desarrollan actividades económicas generadoras de ingresos y no acceden a servicios públicos de cuidado. Por otro lado, las políticas que regulan el sistema de admisión son decisivas. Los criterios y mecanismos de asignación de estudiantes son claves y pueden llegar a limitar la eficiencia de la asignación y la equidad. Finalmente, están las medidas de apoyo dirigidas a escuelas con desventajas educativas, que pueden condicionar también la demanda de las familias respecto a estas instituciones (Gortazar, 2020).

Los estudios sobre la segregación escolar desarrollados en nuestro país durante los últimos años nos permiten situarnos en un lugar favorable para profundizar en su comprensión, en particular en cómo la estructura, las políticas y las características del sistema educativo contribuyen a configurar dicho fenómeno.

En esa línea, la presente sección busca analizar cómo las políticas que han regulado la elección escolar, la admisión escolar y la asignación de los estudiantes a diferentes trayectorias educativas (*tracking*) han condicionado o acentuado los niveles de segregación en el conjunto del sistema educativo peruano, tanto en el sector estatal como en el no estatal, afectando la equidad escolar. Esto se hará sobre la base de la

revisión del marco normativo, los hallazgos de estudios relacionados y disponibles, y entrevistas realizadas.³

A. Elección escolar

La elección escolar es regulada mediante políticas públicas que permiten a las familias tomar decisiones y seleccionar a qué instituciones o programas escolares asistirán sus hijas e hijos. Este tipo de políticas se ubican en un continuo definido por dos límites: por un lado, se encuentran los sistemas educativos en los cuales las familias no pueden escoger una escuela y los estudiantes tienen que asistir a la que esté más próxima a sus hogares; y, por el otro, los sistemas en los cuales los padres son libres de escoger cualquier escuela. En el medio están los modelos que ofrecen distintos grados de libertad a las familias para elegir un servicio educativo (Eurydice, 2020).

El grado de elección depende de varios factores, entre otros, de los criterios de admisión establecidos por las instancias administrativas, los tipos de servicios y programas educativos que ofrece el sistema, la información disponible para las familias, así como también otras políticas relacionadas con el financiamiento, el apoyo educacional y el transporte.

76

Si revisamos el marco normativo peruano, encontramos que la elección escolar está reconocida en la Constitución Política del Perú, Art. 13 (1993), “[...] El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo”. Este artículo es concordante con lo establecido en el tercer párrafo del Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

El derecho de las familias a elegir la IE en la que se educarán sus hijos es recogido tanto en la Ley General de Educación –Art. 5 (2003): “[...] Los padres de familia, o quienes hagan sus veces, tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho a participar en el proceso educativo y a elegir las instituciones en que estos se educan, de acuerdo con sus convicciones y creencias”– como en la Ley de Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), Art. 13 (2005): “Los padres de familia, tutores y curadores tienen derecho a elegir la institución educativa y participar en el proceso educativo de sus hijos, tutelados o curados [...]”.

3 Para el presente ensayo se entrevistó a los responsables y especialistas de los procesos relacionados con la matrícula escolar en el MINEDU y la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), así como a cuatro directores de IE estatales de la ciudad de Lima cuyas solicitudes de matrícula son mayores que el número de cupos de los que disponen.

Como se puede observar, las normas indicadas no hacen diferencias regulatorias por algún criterio –nivel educativo, gestión y tipo del servicio o ubicación–. De esta manera, desde un punto de vista normativo, en el caso peruano se asume que las familias pueden tomar decisiones sobre la educación de sus hijos sin mayores restricciones.

Ahora bien, el derecho de que las familias escojan la escuela que más se adapte a sus necesidades, intereses y expectativas supone que la acción del Estado allane las restricciones financieras y de cualquier otra naturaleza que limiten dicha capacidad de elegir. En el caso peruano, el peso de las desigualdades socioeconómicas y culturales de las familias resulta gravitante en la definición de sus capacidades y prácticas de elección escolar. Incluso, en términos territoriales, existen muchos lugares –generalmente centros poblados rurales dispersos– donde no hay elección, pues solo cabe una posibilidad. En este escenario, como ocurre en otros contextos similares, son las familias de clase media las que pueden ejercer de manera más plena su libertad de elección. Esto está relacionado con tres factores: “mayor información y nivel de reflexividad en el proceso de elección; mayor acceso a redes sociales privilegiadas y mayor capacidad para sufragar ciertos costes de escolarización en determinados centros” (Alegre, 2010, p. 15).

Si bien el sistema educativo cuenta con un margen relativo para modificar las desigualdades en la disposición de capital económico, social y

77



Clara Soto

El trabajo de Clara está enfocado en las desigualdades urbanas y los estudios de género. Ha investigado temas relacionados con género en escuelas rurales, la violencia de género hacia migrantes y refugiadas venezolanas, y el desarrollo urbano en la Amazonía baja. Clara es licenciada en Sociología por la PUCP. Es predocente en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la PUCP, y asistente de investigación en el proyecto Gender Responsive Resilience and Intersectionality in Policy and Practice (GRRIPP) para Latinoamérica y el Caribe.

cultural de las familias, en cambio sí le corresponde proveerles la información necesaria para que puedan ejercer su libertad de elección. En este caso, encontramos las tensiones entre el marco normativo y las prácticas institucionales que restringen dicha libertad por acción u omisión. Un ejemplo que ilustra estas tensiones es que, recién en el 2015, mediante el sitio web Identicole, el MINEDU puso a disposición de las familias información acerca de la oferta de servicios educativos públicos y privados.

Cabe señalar que la primera versión de este portal solo incluía los servicios educativos privados de Lima Metropolitana, pues el objetivo del MINEDU en ese momento respondía más a la necesidad de identificar y cerrar los servicios informales que venían funcionando en dicha ciudad. Esto no deja de llamar la atención en tanto los procesos de selección de estudiantes –por parte de las escuelas– venían operando también en la escuela estatal, con lo cual se limitaba el ámbito de las decisiones familiares en materia educativa, sobre todo de las familias con mayores desventajas. En el propio portal Identicole los padres de familia reportan que las principales dificultades que enfrentan durante la matrícula de sus hijos están relacionadas con la falta de claridad acerca del proceso de asignación de vacantes y su cronograma, así como con el hecho de que, en algunas escuelas, se exigen pagos para alcanzar un cupo (Elacqua et al., 2020).

78

Si bien las normas que han regulado los procesos de matrícula durante los últimos 15 años (véase el anexo 1) establecen que las escuelas deben publicar con anticipación el número de vacantes, los criterios de prioridad para el ingreso –en caso de que la demanda supere la capacidad de atención de la IE– y el cronograma de inscripción, y que este proceso debe ser supervisado por las instancias de gestión educativa descentralizada, las familias se encuentran con muchas dificultades. En la realidad, estas disposiciones están lejos de cumplirse. En la supervisión que realizó la Contraloría (2019) en una muestra no probabilística de servicios educativos a nivel nacional encontró que, por ejemplo, solo el 59% cumplían con la disposición de publicar el número de vacantes y solo el 44% publicaban el cronograma de matrícula.

Asimismo, en las entrevistas realizadas a los directores se observa que las escuelas disponen de una amplia autonomía –y discrecionalidad– para elegir de qué manera difunden la información durante las primeras etapas del proceso de matrícula.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que, para gran parte de las familias, la elección de la escuela no ocurre una sola vez, cuando sus

hijos ingresan al nivel inicial. Es frecuente que la selección del colegio se repita en el tránsito de la educación inicial a primaria, y de esta a secundaria. Esto sucede porque las IE –más en el sector estatal que en el no estatal– se encuentran fragmentadas por nivel educativo –inicial, primaria y secundaria–. Esta fragmentación es reforzada desde el sector Educación, que gestiona servicios también fragmentados por nivel antes que IE integradas, que garanticen una trayectoria coherente para los estudiantes (Guadalupe y Rivera, 2020).

A pesar de que la fragmentación de los servicios educativos es una característica central de la educación peruana –con la que tienen que lidiar las familias–, en la normativa se presenta más bien como una situación excepcional generada desde la demanda, de hecho, categorizada como *traslado*. De allí que, pese a que en la normativa se establece que las unidades de gestión educativa local (UGEL) y los directivos de las escuelas deben proporcionar información a las familias acerca la oferta de servicios educativos disponible para orientar su elección cuando sus hijos pasan de un nivel al siguiente, no existe un monitoreo que asegure que esto efectivamente se realice. El resultado es que las familias con menores recursos disponen de poca o ninguna información que les permitiría hacer un adecuado traslado.

Es posible observar la tensión entre el marco normativo, la información disponible y las decisiones familiares en algunos estudios que han indagado sobre el proceso de elección escolar (Ansión et al., 1998), principalmente a partir del aumento de la oferta educativa privada de bajo costo en Lima Metropolitana (Balarin, 2016; Sanz, 2015).

79

De acuerdo con estas investigaciones, las familias toman en cuenta una variedad de criterios para elegir a qué escuela enviarán a sus hijos. Los más importantes son la proximidad espacial⁴ –que les permite compatibilizar con las responsabilidades de cuidado–, la infraestructura, los métodos de enseñanza, la disciplina, la atención al bienestar y el desarrollo de habilidades sociales, y la posibilidad de que los padres tengan control sobre la calidad del servicio (Ansión et al, 1998; Balarin, 2016; Sanz, 2015). Además, con el incremento de la oferta privada durante los últimos años, un tema que subyace en la elección de escuela por parte de las familias es el imaginario según el cual la escuela estatal es

4 Ello coincide con el resultado obtenido por IPSOS Perú en el 2014 que, en una muestra representativa de Lima Metropolitana, encontró que el 91% de los encuestados tenían a su hija o hijo en una IE ubicada en el mismo distrito en el que vivían. Este patrón se observa también en el tránsito entre los niveles educativos. Guadalupe y Rivera (2020) muestran la distribución de esos pasos de nivel según destino: en el mismo local, centro poblado, distrito, provincia, etcétera.

un espacio que no responde a sus necesidades, y que considera que la educación privada siempre será mejor (Balarin, 2016; Sanz, 2015).

Asimismo, estas elecciones dependen de las características de las familias –por ejemplo, el nivel educativo de los padres (Ansión et al., 1998)–, así como también del *habitus* incorporado de pertenencia a determinados grupos sociales (Sanz, 2015). Para tomar sus decisiones, las familias se informan mediante estrategias que incluyen pedir recomendaciones a sus redes cercanas (Ansión et al., 1998), y también buscan información por canales institucionales (Sanz, 2015). En su estudio sobre escuelas privadas de bajo costo, Balarin (2016) encontró que las familias “presentan necesidades y demandas concretas, altas expectativas y pocas herramientas para navegar en el mercado educativo o para juzgar la calidad de la educación que las escuelas que pueden pagar les ofrecen” (p. 192).

80

En el marco del incremento de la oferta educativa privada de bajo costo, también se ha estudiado la elección de la escuela por parte de los padres –e incluso de los propios estudiantes de secundaria– en los procesos de movilidad estudiantil. Rodríguez y Saavedra (2020), en su investigación en Lima Metropolitana, señalan que criterios como la buena reputación en disciplina o el acceso a la educación superior cobran importancia en las decisiones de cambio de escuela. El estudio sostiene que, a pesar de existir una amplia gama de opciones entre escuelas públicas y privadas de bajo costo, “la baja calidad educativa y las limitaciones económicas restringen las opciones a las que las familias y estudiantes pueden acceder [de allí] que los traslados entre estas opciones no siempre significarán la mejora educativa que los padres anhelan” (Rodríguez y Saavedra, 2020, p. 236). En esa misma dirección abona el estudio de Collahua (2018), quien encuentra que el cambio de escuela durante el nivel secundario disminuye en 17% la probabilidad de conclusión de manera oportuna.

Por último, considerando el nivel de segregación socioeconómica del sistema educativo peruano, las decisiones de las familias también están influidas por la búsqueda de diferenciación social en el espacio escolar (Ansión et al., 1998; Sanz, 2015). Aquí operan las representaciones de los padres con una imagen de la escuela estatal adonde acuden estudiantes de menor nivel socioeconómico y que presentan conductas violentas o indisciplinadas.

El estudio de Balarin y Escudero (2019) resume bien la dinámica que ha seguido la elección escolar en el Perú. Las autoras señalan que la elección libre se ha generalizado a medida que el sector privado ha crecido durante las últimas décadas. Sin embargo, al momento de tomar

decisiones, las familias no disponen de información transparente, ni existe una regulación apropiada ni políticas que mitiguen las consecuencias de la elección escolar en las dinámicas de segregación educativa. Así, la libertad de elección tiende a entrar en tensión con el objetivo de que la educación contribuya a la cohesión social.

B. Admisión escolar

Las políticas de admisión escolar determinan a qué estudiante se le ofrece un lugar en un servicio o programa escolar. Estas políticas adquieren relevancia en contextos en los cuales los padres tienen mayor libertad para elegir a qué escuela enviar a sus hijos, como es el caso peruano, pues allí será la política de admisión la que determinará qué estudiantes ingresan a determinadas escuelas (Eurydice, 2020).

El primer aspecto importante para analizar este tipo de política está relacionado con quién debe establecer los criterios de admisión y los procesos relacionados con ello. En los sistemas educativos, quienes pueden tomar estas decisiones son las instancias nacionales, las instancias locales o las propias escuelas. Cuando las autoridades nacionales aprueban políticas de admisión más centralizadas, se abren mayores oportunidades de monitoreo y control. Por otro lado, cuando las escuelas pueden elegir sus criterios con mayor discrecionalidad y autonomía, los sistemas educativos tienden a ser más selectivos.⁵

81

Otro aspecto clave para aproximarnos a estas políticas está constituido por los criterios que se utilizan para admitir a los estudiantes, los cuales varían según el nivel educativo y el tipo de gestión de la escuela. Se pueden clasificar estos criterios en dos grupos: (i) no académicos, como el nivel socioeconómico, la proximidad residencial al centro educativo, la presencia de hermanos en la escuela y la afiliación religiosa; y (ii) académicos, como las evaluaciones estandarizadas, los exámenes de entrada a las escuelas, el récord de notas obtenidas en escuelas anteriores y la recomendación de profesores anteriores. Estos criterios pueden variar tanto por nivel educativo⁶ como por tipo de gestión⁷ de la escuela.

5 Según el informe Eurydice (2020), existen cuatro niveles de decisión de los criterios: (i) las autoridades nacionales deciden los criterios, (ii) las autoridades locales deciden los criterios, (iii) las autoridades nacionales eligen y las escuelas pueden agregar, y (iv) la escuela goza de autonomía total.

6 En primaria se suelen utilizar criterios no académicos –como el socioeconómico– para incluir a los estudiantes con condiciones más desfavorecidas. En los primeros años de secundaria, se suelen utilizar ambos tipos de criterios. En los últimos años de secundaria, la mayoría son criterios académicos y, en menor medida, criterios no académicos relacionados con el nivel socioeconómico, en favor de los estudiantes más desfavorecidos.

7 En algunos sistemas educativos, las escuelas privadas no utilizan el criterio residencial. En otros casos, pueden usar sus propios criterios de admisión, además de los establecidos

En el Perú, el marco normativo sobre los criterios de admisión se ha modificado durante la última década dejando de lado el criterio de zonificación (véase el anexo 1). Los cambios han respondido a la orientación de regular con mayor precisión el proceso de matrícula e incluir el uso progresivo de medios tecnológicos y digitales. En la normativa peruana vigente,⁸ tanto las escuelas estatales como las no estatales consideran dos criterios de priorización para asignar vacantes en los casos en que la demanda supere a la oferta: (i) si el estudiante presenta necesidades especiales asociadas a discapacidad leve o moderada, y (ii) si el estudiante tiene un/a hermano/a que ha estudiado el año escolar previo en el servicio educativo o programa en el que se está solicitando la matrícula. Además de ello, las escuelas tienen autonomía para incluir otros criterios que consideren necesarios, siempre y cuando estos se incluyan en su reglamento interno, no contradigan los criterios señalados y no tengan carácter *discriminatorio*, aunque no existen orientaciones claras de cómo se debe entender este término.

82

Como se puede observar, las escuelas gozan de un gran margen de discrecionalidad en la elección de criterios; sin embargo, existen algunos parámetros que deben ser respetados, y que varían por niveles educativos y por tipo de gestión de la escuela. En primer lugar, no se pueden aplicar criterios académicos⁹ a estudiantes que ingresan a inicial o a primer grado de primaria ni en escuelas estatales ni en no estatales. Las escuelas estatales no pueden aplicar estos criterios en ninguno de sus niveles, a menos que se trate de estudiantes que se reincorporan al sistema después de haber interrumpido sus estudios. Por otra parte, en el caso de las escuelas no estatales, se pueden establecer criterios académicos para estudiantes mayores de 7 años (segundo grado de primaria en adelante). Se trata de evaluaciones realizadas y reguladas por cada escuela.

En relación con los criterios de pago y zonificación, también existen diferencias por tipo de gestión de la escuela. Las escuelas estatales no pueden exigir pagos por ningún concepto –matrícula, APAFA–; sin embargo, la norma establece que, en las escuelas no estatales, se pueden realizar evaluaciones de la capacidad de pago para la prestación del servicio educativo. Respecto al criterio de zonificación o ubicación de la escuela con respecto al domicilio del estudiante, actualmente¹⁰ este solo es

por las autoridades. Esos otros criterios, usualmente, están relacionados con la afiliación religiosa.

8 Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU.

9 Notas de colegios anteriores, pruebas de ingreso.

10 Hasta el 2018, según la Resolución Ministerial 0516-2007-ED, el principal criterio que se tomaba en cuenta para asignar vacantes era el de zonificación. Empero, este fue retirado,

considerado en casos específicos, sobre todo cuando el estudiante no ha encontrado una vacante en las escuelas a las que postuló, tanto en la modalidad presencial como en la virtual.¹¹

Si bien en nuestro contexto no se han desarrollado estudios que analicen específicamente de qué manera las escuelas eligen a los estudiantes, sí se dispone de información primaria que nos permite aproximarnos a este fenómeno. El primer insumo proviene de lo reportado por los directores de las escuelas secundarias que participan en la evaluación PISA. Como se puede observar en la tabla 2, tanto en las instituciones educativas estatales como en las no estatales el criterio de admisión más utilizado es el de dar preferencia a los familiares de los estudiantes, seguido, en el caso de las escuelas estatales, por el criterio de zonificación y, en el de las no estatales, por los intereses o necesidades de los estudiantes. No deja de llamar la atención que casi la cuarta parte de los directores de las escuelas estatales afirmen que, para la admisión, toman en cuenta el rendimiento académico, a pesar de que en este tipo de escuelas está prohibido hacerlo. Si a ello le sumamos el criterio de recomendación de la escuela anterior –que también se relaciona con el desempeño académico–, podemos afirmar que en una parte de las escuelas estatales se selecciona a los y las estudiantes por sus condiciones de educabilidad.

83

Esto es preocupante desde la perspectiva de la equidad, puesto que si el desempeño de los estudiantes está estrechamente relacionado con sus antecedentes socioeconómicos –como es el caso de nuestro país–, podemos esperar que las admisiones basadas en el desempeño académico no solo conduzcan a la estratificación de los estudiantes por capacidad, sino también a una estratificación por antecedentes socioeconómicos.

Los criterios reportados por los directores en la evaluación PISA coinciden con los resultados de las entrevistas realizadas por las autoras a estos mismos actores. En estas entrevistas, los directores señalan que el principal criterio para admitir a un alumno es la relación de parentesco que él tiene con alumnos, exalumnos, trabajadores de la escuela e incluso colegas de otras escuelas. Es decir, amplían el criterio

pues se consideró que limitaba las opciones de los padres de elegir a qué escuela mandar a sus hijos por el lugar donde viven.

11 Cuando eso sucede, los casos son gestionados por la UGEL en conjunto con la Dirección Regional de Educación (Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU; Resolución Ministerial 552-2020-MINEDU). Estas instituciones buscan negociar la ampliación de vacantes en las escuelas cercanas a la zona de domicilio de los estudiantes (entrevista a la coordinadora de matrícula de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana).

Tabla 2

Criterios que señalan* los directores de las IE de secundaria para el proceso de admisión de los estudiantes. PISA 2018 (%)

Criterios de admisión	IE estatales	IE no estatales	Total
Desempeño académico del estudiante (incluidas pruebas de admisión)	22,9	59,8	36,8
Recomendación de los colegios de procedencia	30,2	58,2	40,7
Adhesión de los padres a la filosofía pedagógica o religiosa del colegio	30,6	55,1	39,8
El hecho de que el estudiante necesite o esté interesado en un programa especial ofrecido por el colegio	41,2	74,0	53,6
Preferencia otorgada a los familiares de los estudiantes actuales y egresados	47,0	75,8	57,8
Si reside en un área particular	44,5	39,6	42,7
Otros	48,3	49,6	48,8

*Siempre y algunas veces.
Elaboración propia sobre la base de los resultados de la evaluación PISA 2018.

de prioridad establecido en la norma a un grupo de referencia basado en relaciones de confianza –parentesco y amistad–, según el cual se prefiere a lo próximos. De esta manera, se acentúa la homogeneización social de la escuela.

El segundo criterio mencionado se relaciona con ciertas características que deben exhibir los padres de familia, que se pueden resumir como “grado de compromiso con la escuela”; este incluye desde ciertas actitudes –como la puntualidad– hasta la afiliación religiosa. En cierta forma, ambos criterios están relacionados, pues los directores parecieran buscar maximizar sus posibilidades de selección en estudiantes menos problemáticos.

Por otro lado, una línea de investigación que también nos ha permitido identificar indirectamente algunos criterios de admisión son los estudios acerca del ingreso de estudiantes migrantes venezolanos al sistema educativo peruano. Se ha encontrado que esta población migrante –y

vulnerable– tiene que enfrentar varias barreras en su proceso de inclusión educativa (Alcázar y Balarin, 2021; Blouin et al., 2019). Estas se relacionan con la escasa información sobre cómo funciona el proceso de matrícula y el alto grado de discrecionalidad del personal de las escuelas –desde porteros hasta directivos– para determinar los criterios de admisión a cada IE. Entre estos criterios se encuentra la exigencia de diferentes documentos y pruebas académicas de ingreso –a discreción de cada escuela (Alcázar y Balarin, 2021; Blouin et al., 2019)–, así como de pagos, coimas y propinas (Blouin et al., 2019).

Lo presentado ilustra el amplio rango de autonomía del que gozan las escuelas para aplicar criterios discrecionales acerca de lo que perciben como “mejor” para ellas. A pesar de que el discurso oficial rechaza la discriminación en los procesos de admisión, los instrumentos de gestión educativa no registran una definición operativa del concepto de “discriminación”. Por ello, queda a discrecionalidad de cada escuela lo que se considera como tal. Se configuran, así, mecanismos de segmentación en los hechos que desvirtúan la igualdad en el sistema estatal.

Finalmente, respecto a la política de admisión, se debe señalar que, en el 2019, el MINEDU inició el diseño de un Sistema de Matrícula Escolar Digital,¹² con el objetivo de que las familias accedan a un proceso de matrícula equitativo y transparente, que garantice la libertad de elección, evite el riesgo de corrupción y promueva la igualdad de oportunidades; asimismo, como parte de este se dispuso una asignación más eficiente de los recursos en el sector. Este sistema ha empezado a ejecutarse en 2021 en la UGEL Tacna y sus resultados han sido favorables (Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar, 2021; Elacqua et al., 2020), por lo que su generalización podría contribuir a limitar la discrecionalidad del personal de las escuelas en los procesos de matrícula.

85

C. Asignación de estudiantes a diferentes itinerarios educativos (*tracking*)

En este acápite, nos referimos brevemente a las políticas que separan a los estudiantes en diferentes itinerarios que conllevan distintos planes de estudio. Normalmente, esto tiende a ocurrir en el nivel secundario.

12 Este sistema brinda a las familias información acerca de las escuelas estatales existentes con el propósito de guiar su decisión. Luego de ello, las familias postulan a todos los servicios educativos de su preferencia, señalando su prioridad. Posteriormente, un algoritmo realiza la asignación. En los casos en que los servicios tengan más postulantes que cupos, se prioriza sobre la base de los dos criterios que establece la norma de matrícula: en primer lugar, los estudiantes con NEE; y, en segundo lugar, los estudiantes con hermanos en la IE. El resto de las vacantes son distribuidas aleatoriamente, lo cual deja sin efecto los criterios establecidos en los reglamentos internos de cada IE (Elacqua et al., 2020).

También forma parte de estas políticas la división de los estudiantes al interior de las escuelas o aulas sobre la base de algún criterio, como habilidad académica, por ejemplo.

La discusión acerca de los efectos del agrupamiento se encuentra abierta. El argumento que esgrimen quienes defienden esta estrategia es que, si los estudiantes con niveles de habilidad similar estudian en aulas relativamente homogéneas, el proceso de enseñanza puede adaptarse mejor a sus habilidades y necesidades, lo cual favorece el desarrollo de actitudes positivas sobre su desempeño. Esto no solo reduce el riesgo de abandono escolar, sino también maximiza el desempeño de los estudiantes (Hanushek y Wößmann, 2006). Quienes están en la otra postura sostienen que a los estudiantes que presentan dificultades académicas les resulta ventajosa la presencia de pares con mejor rendimiento, y esto, además, evita que se genere estigmatización hacia los grupos de menor rendimiento (Slavin, 1990).

Los estudios señalan que las aulas que albergan a estudiantes con diferentes niveles de habilidad también pueden mostrar desempeños promedio altos. La composición del aula puede tener un efecto significativo en el desempeño escolar: lo que se conoce como “efecto de pares” educativo (Agüero y Cueto, 2004). En grupos heterogéneos, el rendimiento de los estudiantes que presentan un menor desempeño se ve más afectado por la composición del aula y la interacción con sus pares que presentan un mayor desempeño. Esto significa que la educación comprensiva –en la que no existe diferenciación temprana– puede contribuir tanto a la eficiencia como a la equidad. Las dinámicas dependen de cómo se organice el *tracking* dentro de los sistemas educativos. Los estudios muestran que sus efectos dependen de varios factores, como, por ejemplo, la edad en que los estudiantes son asignados por primera vez a una trayectoria diferenciada, el número de vías y el grado de diferenciación, la separación entre trayectorias generales y vocacionales, la permeabilidad entre vías y el agrupamiento interno por habilidad.

El sistema educativo peruano responde al principio de comprensividad o integración uniforme (Veleda et al., 2011); es decir, promueve una escolarización obligatoria con un *tronco común* para todos los estudiantes, sin hacer mayores diferencias (véase la tabla 3). La estructura educativa responde a una escuela indiferenciada desde el nivel inicial al secundario, cuyo propósito es buscar la igualdad de oportunidades educativas.¹³

13 La excepción a este patrón de alguna manera serían los colegios de alto rendimiento (COAR), que son IE que atienden a estudiantes –de tercero a quinto grado de secundaria

Tabla 3. Estructura del sistema educativo peruano. Educación básica*

Rango de edad	Nivel	Duración típica (años)	Obligatoriedad	Notas
0-2	Educación inicial (primer ciclo)	3	No	Forma escolarizada y no escolarizada
3-5	Educación inicial (segundo ciclo)	3	Sí	Forma escolarizada, no escolarizada y especial
6-11	Educación primaria	6 (3 ciclos de 2 años)	Sí	Educación regular (menores), alternativa (jóvenes y adultos) y especial
12-16	Educación secundaria	5 (2 ciclos: uno de 2 años y otro de 3)	Sí	Educación regular (menores), alternativa (jóvenes y adultos) y especial

*En la educación básica, los ciclos operan como horizontes en los que se deben alcanzar los logros de aprendizaje previstos, considerando que no todos los estudiantes avanzan al mismo ritmo en todas las áreas.
Fuente: Adaptado de Guadalupe et al. (2017).

No obstante, en la práctica, el principio de comprensividad –que está en la base de la estructura de la educación básica– se topa, como ya se ha mencionado, con la realidad de un sistema fragmentado, que gestiona servicios educativos por nivel (Guadalupe y Rivera, 2020). En ese sentido, la trayectoria que sigue una gran parte de los estudiantes durante su educación básica enfrenta dificultades en tanto los tránsitos de inicial a primaria, y de primaria a secundaria –sobre todo esta última–, se convierten en puntos de selección –y eventual competencia– que terminan perjudicando a los estudiantes más pobres y con bajo rendimiento, dada la discrecionalidad con la que operan los procesos de matrícula.

Por otro lado, los procesos de diferenciación operan también al interior de las escuelas. Las IE estatales y no estatales cuentan con un margen de discrecionalidad para determinar cómo asignan a los estudiantes a las distintas secciones o si organizan agrupamientos

y provenientes de IE públicas–con alto desempeño académico, artístico o deportivo. Los COAR incluyen residencia.

al interior de una sección según sexo, desempeño académico, nivel socioeconómico u otro criterio. Aunque pareciera que su incidencia es limitada: según la declaración de los directores de las escuelas –estatales y no estatales– participantes en la Evaluación PISA 2018, el 80% del total de los estudiantes no se encontraban agrupados por habilidad, mientras que el 14% lo estaba en algunas áreas; y el 6%, en todas las áreas curriculares.

3. A manera de conclusiones

Una certeza atraviesa el análisis presentado hasta ahora: la tensión entre el derecho de las familias a elegir la escuela y las desigualdades estructurales de la sociedad peruana da como resultado que las familias más pobres no puedan ejercer realmente ese derecho. Un sistema de elección justo no puede depender de la responsabilidad de las familias y de sus recursos. Las consecuencias de la segregación escolar son también claras: incide en un menor desempeño educativo de los sectores más vulnerables; debilita la experiencia formativa integral de los estudiantes, así como los vínculos ciudadanos y democráticos; y disminuye la efectividad de las políticas de mejora educativa, dado que añade un efecto sistémico que incentiva la segmentación.

88

Es claro que la segregación escolar, tanto por su estrecha relación con formas previas de segregación estructural y prácticas sociales de discriminación históricamente asentadas como por las consecuencias sociales que conlleva, resulta un problema no solo educativo, sino también político.

Para entender la dinámica por la cual resulta un problema tan persistente en la educación peruana, presentamos un análisis de tres elementos claves que condicionan la segregación escolar. Sin embargo, al momento de establecer mecanismos institucionales para reducir la segregación escolar, no basta reconocer el problema y enunciar el rechazo de la discriminación.

Como señala el PEN (CNE, 2020), reducir la falta de diversidad en el espacio escolar supone necesariamente fortalecer la educación pública. Esto requiere la voluntad política del Estado y de los actores del ámbito educativo, así como el compromiso de la sociedad –especialmente de los sectores económicos con mayores ingresos– para sostener diversas políticas nacionales orientadas al sector público de la educación. Lograr un consenso nacional en este sentido probablemente sea un proceso de largo plazo, por lo que resulta necesario iniciarlo con otras medidas que ayuden a reducir la segmentación.

En el nivel institucional, es necesario desarrollar políticas públicas que reduzcan, si no la segregación, por lo menos sus efectos más perversos. Por ejemplo, el proceso de elección escolar no debe depender de condicionamientos económicos o del acceso a recursos de información desigualmente distribuidos. La libertad de los padres para elegir el tipo de educación que quieren y buscan para sus hijos no debe confundirse con la libertad de las IE para seleccionar a los estudiantes en desmedro de aquellos que presentan mayores desventajas. Un MINEDU con mayor liderazgo y autoridad puede establecer sistemas de acceso a la información con una orientación explícita a favor de la educación estatal, señalando sus virtudes y ventajas, como hemos podido observar durante los momentos más difíciles de la pandemia. El reciente marco normativo para las escuelas privadas encontrará, sin duda, resistencias en algunos actores de ese sector. Es clave que la autoridad estatal no ceda a las presiones y mantenga el rol regulador que ha venido recuperando durante los últimos años.

En la misma línea, es posible imaginar un conjunto de incentivos para que las familias con ingresos medios regresen y permanezcan en la educación estatal. Es urgente trabajar en una oferta de calidad que asegure progresivamente la existencia de colegios deseables a distancias razonables de los hogares de todos los estudiantes. La evidencia analizada nos indica que los actuales procesos de aislamiento en entornos sociales homogéneos hacen más difícil y conflictiva la convivencia social.

89

Por esta razón, la escuela no estatal no puede limitarse a reproducir la homogeneidad de un sector social. Desde el Estado pueden establecerse incentivos para que las escuelas no estatales incluyan, en diferentes modalidades, a estudiantes de familias vulnerables. De esta manera, estas instituciones estarán cumpliendo un rol positivo que abonará en la cohesión social y el funcionamiento del sistema democrático, es decir, honrando fines públicos. Es un sentido de responsabilidad colectiva que deben asumir con respecto al funcionamiento de la sociedad. La libertad positiva en educación tiene un sentido colectivo, político y social, pues hay unos conocimientos y valores necesarios para convivir en democracia que se aprenden, precisamente, en una escuela que debe ser democrática tanto en sus contenidos como en su composición.

Otro elemento que se debe considerar es el cambio en los criterios de admisión. Es claro que mantener el criterio residencial no ayuda a resolver el problema de selección socioeconómica que ocurre en las escuelas localizadas en los barrios segregados de las grandes ciudades como Lima o en las zonas rurales. Como hemos señalado, el diseño y la puesta en marcha del Sistema de Matrícula Escolar Digital para las

escuelas estatales es un paso necesario¹⁴ para reducir las prácticas de selección que realizan algunas escuelas. Cuando el sistema esté generalizado, se podría usar como una herramienta que permita incrementar la diversidad social de los servicios educativos. Como en otros países, se pueden plantear mecanismos de incentivos para aquellas escuelas que acojan a estudiantes de menor nivel socioeconómico, establecer porcentajes mínimos y máximos de estudiantes socialmente desaventajados en todas las escuelas, mejorar los mecanismos de información y apoyo a las familias en los procesos de escolarización. No obstante, no podemos dejar de preguntarnos si resulta razonable y viable que los estudiantes tengan que desplazarse más de lo que lo hacen ahora con el tipo de sistema de transporte público que tenemos. Señalar estas cuestiones nos recuerda que enfrentar el problema de la segregación escolar no es una tarea sencilla y exige políticas intersectoriales.

90

Pero, en todo caso, es importante que el sistema educativo oriente acerca de los procesos de selección escolar y le dé contenido a la prohibición de “discriminar” presente en la normativa sobre matrícula. Es necesario que los equipos directivos y docentes cuenten con espacios formativos en los que puedan reflexionar acerca de las consecuencias de la segregación. Este concepto reviste gran complejidad y, por lo tanto, los actores escolares necesitan condiciones para reflexionar sobre estos temas y trabajarlos con sus comunidades. Además, es preciso asegurar la existencia de una supervisión efectiva, que actúe como un contrapeso que vele por el ejercicio del derecho a la educación.

Con respecto a la estructura del sistema educativo, el problema principal es la fragmentación de los servicios educativos. Detrás de esta situación subyace la dificultad del Estado para pensar la “institución educativa” como una instancia con autonomía y flexibilidad, capaz de gestionar la diversidad de su entorno. Si bien el sistema educativo peruano tiene un carácter comprensivo, este se debilita en tanto no se dispone de IE integradas, que garanticen la transitabilidad de todos los estudiantes a lo largo de su trayectoria escolar. Como hemos señalado en el texto, es importante que nuestro sistema educativo ofrezca un camino común en el que no se separe a los estudiantes hasta los 17 años. Mantener este tronco común permite incrementar la probabilidad de que los estudiantes desarrollen experiencias de aprendizaje y competencias ciudadanas en un ambiente de diversidad e inclusión, pero su éxito depende de que las

14 Pero no suficiente, en tanto cada vez existe más evidencia de que los sistemas que han reducido el rol de la proximidad residencial en las políticas de admisión escolar han aumentado significativamente las desigualdades de acceso y generado procesos de segregación escolar por nivel socioeconómico (Zancajo y Bonal, 2020).

prácticas de segregación o agrupamiento por habilidad u otros criterios se reduzcan de manera considerable, sobre todo en los tránsitos de nivel.

Al final de nuestra reflexión, señalamos que, si bien la sociedad peruana sigue atrapada en la tensión entre las limitaciones estructurales de la desigualdad económica y las aspiraciones por construir un espacio de convivencia democrático, es urgente y necesario visibilizar y enfrentar algunos problemas que hemos normalizado tanto desde el Estado como en la sociedad. La segregación escolar es, probablemente, uno de los principales y más urgentes.

El sistema educativo peruano requiere sistemas de elección controlada, flexibles y abiertos a las preferencias de las familias, pero reconociendo la necesidad de limitar la segregación escolar. Esta tarea supone un Estado que no se autolimite ni reduzca sus competencias reguladoras, así como actores sociales que superen intereses particulares o de corto plazo. No solo se trata de abordar las oportunidades negadas a los más pobres, sino también las limitaciones a nuestras posibilidades y recursos para construir una vida ciudadana plena. ●

Referencias bibliográficas

Agüero, J. y Cueto, S. (2004). *Dime con quién estudias y te diré cómo rindes*. Peer effects como determinantes del rendimiento escolar. Informe final. CIES.

Alegre, M. A. (2010). Casi mercados, segregación escolar y desigualdad educativa: una trilogía con final abierto. *Educação & Sociedade*, 31(113), 1157-1178.

Alcázar, L. y Balarin, M. (2021). El derecho a estudiar: inclusión de niñas, niños y adolescentes migrantes al sistema educativo peruano. UNICEF-GRADE.

Ansión, J., Lazarte, A., Matos, S., Rodríguez, J. y Vega-Centeno, P. (1998). *Educación: la mejor herencia. Decisiones educativas y expectativas de los padres de familia. Una aproximación empírica*. PUCP.

Balarin, M. (2016). La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú ¿Cuáles son sus consecuencias? *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE)*, 9(2), 181-196.

Balarin, M. y Escudero, A. (2019). The ungoverned education market and the deepening of socio-economic school segregation in Peru. En X. Bonal y C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education*. Bloomsbury Academic.

Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos XXXIX*, 1(1), 325-345.

Benavides, M., León, J. y Etesse, M. (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Avances de Investigación, 15. GRADE.

Blouin, C., Hurtado, E., Jave, I., Vargas, G. y Jáuregui, A. (2019). *Estudio sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Fundación Panamericana para el Desarrollo/IDEHPUCP.

Bonal, X. y Bellei, C. (2019). Introduction: the renaissance of school segregation in a context of globalization. En X. Bonal y C. Bellei (Eds.). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education*. Bloomsbury Academic.

Collahua, Y. (2018). *El cambio de escuela y sus efectos sobre asistencia y la culminación escolar en Perú*. Tesis de licenciatura. Departamento de Economía, PUCP.

Contraloría General de la República del Perú (2019). Informe consolidado del operativo “Buen inicio del año escolar 2019”. <https://apps5.contraloria.gob.pe/sroc/doc/historicos/resumen/2019-02.pdf>

Consejo Nacional de Educación (2020). *Proyecto Educativo Nacional al 2036. El reto de la ciudadanía plena*.

Cueto, S., León, J. y Miranda, A. (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 23(1), 126-148.

Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (2021). Ayuda memoria. Resultados matrícula digital 2021. UGEL Tacna.

Elacqua, G., Méndez, C. y Román, A. (2020). Un proceso de matrícula digital que cambiará los paradigmas en el Perú. Enfoque Educación. <https://blogs.iadb.org/educacion/es/matriculadigitalperu/>

Eurydice (2020). *Equity in school education in Europe. Structures, policies and student performance*. Eurydice report. Publications Office of the European Union.

Gorard, S. y Taylor, C. (2002). What is segregation? A comparison of measures in terms of ‘strong’ and ‘weak’ compositional invariance. *Sociology*, 36(4), 875-895.

Gortazar, L. (2020). Ciudades, segregación escolar, condicionantes políticos. *Panorama*, 32, 127-141.

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. y Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. GRADE-FORGE.

Guadalupe, C. y Rivera, A. (2020). *Cómo crear centros educativos integrados de Educación Básica Regular*. Universidad del Pacífico.

Hanushek, E. A. y Wößmann, L. (2006). Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries. *The Economic Journal*, 116, C63-C76.

Krüger, N. (2019). La segregación por nivel socioeconómico como dimensión de la exclusión educativa: quince años de evolución en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(8), 1-37.

León, J. y Collahua, Y. (2016). El efecto del nivel socioeconómico en el rendimiento de los estudiantes peruanos: un balance de los últimos 15 años. En GRADE (Ed.). *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. GRADE.

Lichand, G., Dória, C. A. y Leal-Neto, O. (2021). *¿Qué sabemos (y qué no sabemos) sobre los impactos educativos y de salud de la reapertura de escuelas durante la pandemia?* Foro Económico. Un blog latinoamericano de economía y política. <http://focoeconomico.org/2021/06/28/que-sabemos-y-que-no-sabemos-sobre-los-impactos-educativos-y-de-salud-de-la-reapertura-de-escuelas-durante-la-pandemia/>

93

MINEDU (2016). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes al término de la educación primaria? Informe de logros de aprendizaje y sus factores asociados en la Evaluación Muestral 2013*. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes.

Miranda, L. (2008). Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú. En M. Benavides (Ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. GRADE.

Murillo, F. J. (2016). Midiendo la segregación escolar en América Latina. Un análisis metodológico utilizando el TERCE / Measuring the School Segregation in Latin America. A Methodological Analysis using TERCE. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14(4), 727-750.

Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2021). Incidencia de la segregación escolar por nivel socioeconómico en el rendimiento académico. Un estudio desde Perú. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(49), 1-24.

Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2020a). Segregación escolar por nivel socioeconómico en educación secundaria en Perú y sus regiones. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 12, 7-32.

Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2020b). Una panorámica de la segregación escolar por nivel socioeconómico en educación primaria en Perú y sus regiones. *Revista Argumentos*, 1, 7-31.

Murillo, F. J., Martínez-Garrido, C. y Graña Oliver, R. (2020). Escuelas públicas para pobres, escuelas privadas para ricos: relación entre educación privada y segregación escolar de carácter socioeconómico en América Latina. *Revista científica RUNAE*, 5, 11-22.

Murillo, F. J. y Martínez-Garrido, C. (2019). Perfiles de segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus comunidades autónomas. *RELIEVE-Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 25(1), 1-20.

Murillo, F. J. y Martínez-Garrido, C. (2017). Estimación de la magnitud de la segregación escolar en América Latina. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9(19), 11-30.

Murillo, F. J., Duk, C. y Martínez Garrido, C. (2018). Evolución de la segregación socioeconómica de las escuelas de América Latina. *Estudios Pedagógicos*, XLIV(1), 157-179.

94 OCDE (2019a). *Does greater social diversity in schools have an impact on equity in learning outcomes? PISA in Focus* 97.

OCDE (2019b). *PISA 2018 results. Where all students can succeed*. Volume II.

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Fundación CIPPEC.

Rodríguez, M. F. y Saavedra, M. (2020). Moviéndose de una decepción a otra: los jóvenes que cambian de escuelas en contextos urbano-vulnerables de Lima Metropolitana. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 12, 217-242.

Sanz, P. (2015). El tránsito de la escuela pública a la escuela privada en el sector emergente de Lima Metropolitana: ¿buscando mejor calidad? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 7, 95-125.

Slavin, R. (1990). Achievement effects of ability grouping in secondary schools: a best-evidence synthesis. *Review of Educational Research*, 60(3), 471-499

UNESCO (2016). *Informe de resultados de factores asociados de TERCE*. OREALC/UNESCO Santiago.

Vázquez, E. (2016). Segregación escolar por nivel socioeconómico. Midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes. *Económica*, 62, 121-184.

Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. CIPPEC y UNICEF.

Zancajo, A. y Bonal, X. Education markets and school segregation: a mechanism-based explanation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 1-18.

Fuentes legales

Constitución Política del Perú, 2 de diciembre de 1993.

Decreto Supremo 005-2021-MINEDU. Norma que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica (2021).

Ley 28044. Ley General de Educación (LGE). 17 de julio del 2003.

Ley 28628. Ley que Regula la Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas Públicas. 24 de noviembre del 2005.

Resolución Ministerial 0516-2007-ED. Norma que aprueba los lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las instituciones educativas públicas de educación básica. 7 de diciembre del 2007.

Resolución Ministerial 665-2018-MINEDU. Norma que regula la matrícula escolar y el traslado en las instituciones educativas y programas de educación básica. 4 de diciembre del 2018.

Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU. Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica. 4 de noviembre del 2020.

Resolución Ministerial 552-2020-MINEDU. Norma que dispone que la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) implemente una estrategia focalizada para la atención de solicitudes de matrícula de primer ingreso en instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular con mayor demanda de su jurisdicción. 22 de diciembre del 2020.

Resolución Viceministerial 019-2019-MINEDU. Norma que regula el funcionamiento y el portal web Identicole, y su plataforma interna de gestión de consultas y reclamos. 30 de enero del 2019.

Anexo 1

Evolución de los criterios de admisión a las escuelas,
según la normativa 2007-2021

Norma	Nombre	Fecha	Criterios de priorización para la matrícula*	Prohibiciones
RM 0516 2007	Lineamientos para el proceso de matrícula escolar en las IE públicas de Educación Básica	8 de diciembre del 2007	Zonificación establecida en el RI.	Criterios económicos. Exámenes académicos de ingreso.
RM 665 2018	Norma que regula la matrícula escolar y el traslado en las IE y programas de Educación Básica	4 de diciembre del 2018	Se reservan dos vacantes por aula para alumnos con NEE. Hermanos matriculados en la IE o programa. Los criterios de priorización deben estar establecidos en el RI.	Criterios económicos. Exámenes académicos de ingreso. Criterios discriminatorios.
RM 447 2020	Norma que regula la matrícula escolar y el traslado en las IE y los programas de Educación Básica	4 de noviembre del 2020	Se reservan dos vacantes por aula para alumnos con NEE. Si tiene hermanos que han estudiado el año escolar previo en la IE o programa. Los criterios de priorización deben estar establecidos en el RI.	Criterios económicos. Criterios académicos, a menos que se trate de una reincorporación. Criterios discriminatorios.

Norma	Nombre	Fecha	Criterios de priorización para la matrícula*	Prohibiciones
RM 552 2020	Norma que dispone que la DRELM implemente una estrategia focalizada para la atención de solicitudes de matrícula de primer ingreso** en las IE públicas de EBR con mayor demanda en su jurisdicción	22 de diciembre del 2020	Si el estudiante tiene NEE. Si tiene hermanos que han estudiado el año escolar previo en la IE o programa. Asignación con una fórmula aleatoria.	Criterios económicos. Criterios académicos, a menos que se trate de una reincorporación. Criterios discriminatorios.
DS 005 2021	Norma que aprueba el Reglamento de IE Privadas de Educación Básica	28 de febrero del 2021	Si el estudiante tiene NEE. Si tiene hermanos que han estudiado el año escolar previo en la IE o programa. Los criterios de priorización deben estar establecidos en el RI. Se puede considerar la capacidad de pago.	Criterios académicos para los que ingresan a inicial o a primero de primaria. Criterios discriminatorios.

Elaboración propia sobre la base de revisión de la normativa.

*En caso de que la demanda de matrícula supere la capacidad de atención de la IE.

**Inicial (3 años) y primaria (primer grado).

Nota: EBR = Educación básica regular, NEE = necesidades educativas especiales,

RI = reglamento interno del servicio educativo.