

Educación y desigualdades: ¿cómo llegamos a los 200 años?

¿Por qué las desigualdades son una barrera para que el estudiantado pueda aprovechar los servicios educativos? Carlos Urrutia responde esta interrogante y advierte que en la difícil tarea de reducir las desigualdades en educación deben intervenir los múltiples organismos del Estado, con un enfoque integral, multidimensional.

PALABRAS CLAVE:

Desigualdad educativa,
Educación básica,
Educación pública,
Segregación escolar.

Education and inequalities: how did we arrive at 200 years of the Republic?

Why are inequalities a barrier for students to take advantage of educational services? Carlos Urrutia answers this question and warns that in the difficult task of reducing inequalities in education, multiple state agencies must intervene with a comprehensive and multi-dimensional approach.

KEYWORDS:

Educational inequality,
Basic education,
Public education,
School segregation.

CARLOS URRUTIA APAZA

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Tiene experiencia en investigaciones sobre educación, empleo, desigualdad y pobreza. Se ha desempeñado como investigador joven en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y como asociado de investigación en Innovations for Poverty Action (IPA).

ños de república?



La educación en el Perú ha pasado por múltiples procesos de transformación a lo largo de sus 200 años de república. Gran parte de estos procesos tuvieron como objetivo la democratización de la educación, mientras que más recientemente se apuntó a mejorar su pertinencia y calidad. La expansión de inversión pública en educación, la liberalización al sector privado, los cambios en el currículo, la fijación de estándares mínimos de calidad, las capacitaciones docentes y demás han tenido efecto en los indicadores y percepciones sobre la educación a nivel nacional y en sus desigualdades.

El gasto público en educación por estudiante de primaria pasó de S/ 560 en el año 2000 a S/ 3150 en el 2019, según datos de Escale.¹ Sin embargo, existen diferencias por regiones para este último año. La región con menor gasto es el Callao, con S/ 1770, seguida de Ucayali, con S/ 2155. La región con mayor gasto es Huancavelica, con S/ 5449, seguida de Apurímac, con S/ 5181. Al respecto, Tam (2008) señala que el crecimiento del gasto público en educación de 1999 al 2006 de las cuatro regiones más pobres ha sido mayor que el de las regiones más ricas. No obstante, esto no ha sido suficiente para disminuir las brechas debido a que las regiones de la selva y de la costa norte tienen un gasto promedio de S/ 2500.

El mayor presupuesto en los años de alto precio de materias primas contribuyó a mejorar el acceso a la educación secundaria. En el 2001, la tasa neta de asistencia en secundaria, de acuerdo con datos de Escale, fue de 68,8 %. Para el 2019, el porcentaje aumentó a 87 %; el más bajo se observó en los hogares en pobreza extrema: 72,2 %. Con la tasa de deserción escolar acumulada en secundaria ocurre una tendencia similar: disminuyó de 11,7 % a 5,9 % del 2002 al 2019. No obstante, en el 2019, en los hogares en pobreza extrema la tasa alcanzó el 10,3 %, cifra cercana a la tasa de La Libertad (11,4 %), Loreto (11,2 %) y Ucayali (10,2 %).

Tales avances, sin duda positivos, representan mejoras para las personas en edad escolar en el área de cobertura; pese a esto, aquellas personas que no se encuentran estudiando mantienen las desigualdades más fuertes. De acuerdo con Boyd (2019), los años de educación son un ejemplo de esto. En el caso del Perú, casi todas las mujeres rurales de 15 años tienen algún nivel educativo —en su gran mayoría, secundaria—; no obstante, cerca del 50 % de las mayores de 40 años solo tiene primaria y aproximadamente 25 % no tienen ningún

nivel de educación formal. El resto, en este último rango de edad, en su gran mayoría tienen secundaria; y, en general, el posgrado es aún muy incipiente incluso entre las jóvenes, según datos del Censo de Población del 2017 (INEI 2018).

Es importante notar, por otro lado, que los avances en cobertura no necesariamente representan mejoras en logros educativos, rendimiento o calidad del contenido. La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) muestra que el porcentaje de estudiantes de segundo de secundaria que logran los aprendizajes de su grado en comprensión de textos alcanzó el 14,7 % en el 2015 y el 14,5 % en el 2019; y en matemática, 9,5 % en el 2015 y 17,7 % en el 2019.

Las diferencias en el 2019 son considerables: las mujeres alcanzaron un 16 % en comprensión de textos, mientras que los hombres, un 13,1 %. En cuanto al ámbito territorial, en áreas rurales tan solo el 2,4 % logró los aprendizajes; las regiones con el indicador más bajo son Loreto (3,1 %), Huancavelica (4,5 %) y Ucayali (4,8 %). Otro factor importante es la gestión escolar: los colegios públicos alcanzaron un 10,6 %, mientras que los privados, un 26,7 %. En matemática el panorama resultó bastante similar, salvo que para las mujeres fue de 15,6 % y para los hombres de 19,7 %.

El escenario, en términos absolutos, es distinto para segundo grado de primaria —siempre con los datos de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)—, pues el porcentaje con el logro esperado en comprensión de textos pasó de 15,9 % a 37,6 % del 2007 al 2019. Sin embargo, las desigualdades se mantuvieron: en el área rural, el indicador de logro esperado es de 16,7 %; la brecha por género se inclina ligeramente a favor de las mujeres; y el porcentaje en los colegios públicos es de 16,7 %, frente al 39,8 % de los privados. Las regiones con el porcentaje de logro más bajo son Loreto (11,4 %), Ucayali (17,9 %) y Madre de Dios (25,6 %). En matemática las diferencias también se mantuvieron, pero el porcentaje de logro es bastante menor que en comprensión de textos: 17 % a nivel nacional en el 2019.

Con las pruebas internacionales el panorama es similar. Los resultados de la prueba PISA del 2018 muestran que, a pesar de los avances en los últimos años, el Perú se encuentra entre los últimos países de la región.² En lectura, las únicas brechas que se han reducido desde el 2009 son las de género; y el principal factor que

1 <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias20002015>

2 <http://umc.minedu.gob.pe/resultadospisa2018/>



ANDINA

explica las desigualdades es el nivel socioeconómico. En matemática, el país se encuentra en una mejor posición relativa en la región. No obstante, la reducción en las brechas de género se revirtió en el 2018 y, al igual que en lectura, el nivel socioeconómico es muy importante. Sobre lo último, Cueto y otros (2016) encuentran que mientras más bajo es el nivel socioeconómico menores son las oportunidades de aprendizaje. Esto está relacionado, de acuerdo con los autores, con la existencia de una segmentación clara del alumnado. Es decir, en el tercil inferior, en promedio, se tienen padres menos educados y una mayor probabilidad de lengua materna indígena. Lo opuesto se observa en el tercil superior, que tiene una mayor proporción de asistencia a escuelas urbanas y privadas.

La segregación escolar, de acuerdo con los resultados de Murillo y Carrillo (2021), incide en el rendimiento de manera diferenciada. El efecto es negativo en los hogares con menor nivel socioeconómico y positivo en los hogares con mayor nivel socioeconómico. Al respecto, Balarín y otros (2018) sostienen que en el mercado educativo existen fallas que generan que el equilibrio social óptimo de competencia perfecta no se logre; por lo tanto, es fundamental un marco regulatorio que corrija dichas fallas. Una consecuencia marcada de la liberalización de la educación a la oferta privada desde 1980 es una educación desigual cuya calidad

está ligada al nivel socioeconómico de los hogares y su comunidad.

El informe del Ministerio de Educación (2018) encuentra que el rendimiento de segundo grado de primaria del 2016 en la ECE varía significativamente según el costo de la escuela privada. Así, en comprensión de textos, el porcentaje de estudiantes con el logro esperado es de 42,2 % y 84,2 % en escuelas con muy bajo costo y muy alto costo respectivamente.³ En la educación pública, las desigualdades se presentan según el ámbito territorial: 18,9 % y 52 % en escuelas rurales y urbanas respectivamente. Los resultados en matemática son muy similares, con la diferencia de que el porcentaje en escuelas rurales (20 %) es igual al de las privadas de muy bajo costo (19,1 %). En este caso, las escuelas públicas urbanas (43,5 %) superan incluso a las privadas de medio costo (33,9 %). De este modo, el objetivo de la educación de generar igualdad de oportunidades no se cumple y se refleja en las desigualdades presentadas.

Por el lado de la educación superior, de acuerdo con Cuenca y Reátegui (2016) fueron tres las hipótesis detrás del proceso de liberalización de la oferta educativa universitaria en la década de 1990: la primera, un aumento de la cobertura universitaria; la segunda, un

³ Las escuelas privadas solo se ubican en el área urbana y todas las escuelas rurales son públicas.

acceso más democrático; y la tercera, una regulación de la calidad a través del mercado. Según los autores, los datos y las investigaciones apuntan a que solo se cumplió la primera. La expansión y mejor focalización del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec) y la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) en el 2015 representaron acciones del Estado relacionadas con la segunda y la tercera hipótesis respectivamente.

De este modo, el Estado se asegura un rol en la educación como principal encargado de brindar la oferta en el país y de regularla en el caso de la educación privada; asimismo, se asegura de que dicha educación sea de calidad y no reproduzca desigualdades sociales y económicas. Sin embargo, el proceso descrito es aún incipiente y está enfocado en la educación superior universitaria. Para la educación básica, el Ministerio de Educación, a través del Decreto de Urgencia 002-2020, establece medidas “para la lucha contra la informalidad [...] y el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones privadas”. Este decreto lo complementa el Decreto Supremo 005-2021-MINEDU, que regula las condiciones básicas para el funcionamiento de colegios privados.

El resultado de estas medidas en la educación básica no está claro aún debido a su muy reciente aprobación y al contexto de cierre de escuelas por el covid-19. La pandemia, lejos de continuar el camino de mejora de los últimos años, lo revirtió y significó nuevos retos para estudiantes y cuidadores. La desigualdad educativa ha dejado a mucho alumnado sin la posibilidad de continuar sus estudios de una manera adecuada con la educación a distancia. Como consecuencia del covid-19, la educación no presencial ha reflejado la diferencia en la capacidad de adaptación de los hogares según su nivel socioeconómico. Mientras que los hogares con mayor capacidad adquisitiva tuvieron más y mejores herramientas para adaptarse a la “nueva normalidad”, los hogares con menor capacidad adquisitiva vieron cómo la calidad de la educación recibida se deterioró profundamente (Cepal-Unesco 2020).

El Ministerio de Educación desplegó la plataforma Aprendo en Casa para la educación pública a distancia a través de internet, radio y televisión, pero el acceso a estas herramientas es desigual. De acuerdo con Álvarez y otros (2020), las principales barreras para su aprovechamiento son la conectividad, las condiciones del hogar y las habilidades del estudiante. Según los autores, el acceso a una computadora para hacer las

tareas⁴ es de 94 % en los hogares del quinto quintil del índice socioeconómico y de 7 % en los hogares del primer quintil, la mayor brecha en América Latina. En el Perú, la diferencia en el porcentaje de estudiantes de secundaria con bajo desempeño en lectura también es la mayor entre los países de América Latina: 57 puntos porcentuales (pp), seguido por Argentina (49 pp) y Panamá (48 pp).⁵

Las desigualdades en educación, como se vio, están fuertemente relacionadas con otras desigualdades, especialmente las económicas. Además, como lo ha revelado la pandemia, también las desigualdades educativas pueden empeorar como producto de estas otras desigualdades. Sin duda, hemos tenido importantes avances en el incremento de la cobertura y del rendimiento educativo; sin embargo, aún se registran desigualdades fuertemente territoriales en ambos indicadores, y con certeza estas han aumentado en el 2020 y 2021. Por lo tanto, es necesario entender las desigualdades en educación no solo a partir de variables educativas, sino también como parte de las desigualdades sociales, económicas, culturales y de salud.

La educación requiere una serie de activos para que el estudiantado pueda aprovecharla en su totalidad. Si bien los activos más fáciles de identificar son los económicos, también son necesarios un buen estado de salud —física y mental—, una educación intercultural, habilidades socioemocionales y de aprendizaje, docentes con una buena capacitación, infraestructura pública adecuada y demás. Con el paulatino regreso a las clases presenciales, la reducción de las desigualdades en educación debe tener un enfoque integral y multidimensional, que atienda también otro conjunto de desigualdades que incidirán en la cobertura, logros y calidad de la educación.


Iniciativas de carácter integral, multisectorial y multidimensional no son nuevas en el país. La más reciente es la aprobación de la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 “Perú, país saludable” mediante el Decreto Supremo 026-2020-SA. Su objetivo es reducir los años perdidos en la población por causas evitables, aplicando varios enfoques, como el intercultural y el territorial, y designando varias instituciones públicas responsables. También se encuentra la Política Nacional de Juventud, aprobada con el Decreto Supremo

4 De acuerdo con los datos de PISA 2018.

5 Brecha entre el primer y el quinto quintil del índice socioeconómico de PISA 2018.

013-2019-MINEDU, que busca reducir la desigualdad para alcanzar el desarrollo integral de la población joven, algo que, además, afecta su participación en la sociedad. Otros ejemplos, del 2012 y 2013, son el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 y la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”, ambas con importantes efectos en la reducción de la desnutrición crónica (Huicho y otros 2020).

A pesar de los ejemplos existentes, implementar políticas favorables a la reducción de la desigualdad es una tarea bastante difícil. No solo es un reto logístico

la coordinación entre múltiples organismos del Estado, sino que también se requiere un gran compromiso político para que las medidas se mantengan a pesar de los cambios de gobierno. Las desigualdades son una barrera para que los estudiantes puedan aprovechar completamente la educación que reciben; y en paralelo, el principal instrumento para igualar las oportunidades en la sociedad se encuentra limitado por las persistentes desigualdades que se agravan en el contexto de educación a distancia. Políticas efectivas para erradicar estas diferencias son necesarias para mejorar el bienestar de niñas, niños y jóvenes que, a pesar de las dificultades, aún se encuentran estudiando. 

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Horacio; Elena ARIAS, Andrea BERGAMASCHI, Ángela LÓPEZ, Alessandra NOLI, Marcela ORTIZ, Marcelo PÉREZ-ALFARO, Sabine RIEBLE-AUBOURG, Camila RIVERA, Rodolfo SCANNONE, Madiery VÁSQUEZ y Adriana VITERI (2020). *La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19* (IDB-DP-00768; Documento Para Discusión). BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0002337>

BALARÍN, María; Jostin KITMANG, Hugo ÑOPO y María Fernanda RODRÍGUEZ (2018). *Mercado privado, consecuencias públicas. Los servicios de provisión privada en el Perú*. Documento de Investigación 89. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

BOYD, Chris (2019). *Trayectorias de las mujeres jóvenes en el Perú rural. Reflexiones para las políticas públicas y el desarrollo rural a partir de los censos de población (1961-2017)*. Documento de Trabajo 254. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

CEPAL-UNESCO (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. <https://bit.ly/3DU8TTS>

CUENCA, Ricardo y Luciana REÁTEGUI (2016). *La (incumplida) promesa universitaria*. Documento de Trabajo 230. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

CUETO, Santiago; Juan LEÓN, Ismael G. MUÑOZ y Elizabeth ROSALES (2016). Conductas, estrategias y rendimiento en Lectura en PISA: análisis para el Perú. *REICE. Revista Iberoamericana*

na Sobre Calidad, Eficacia y Cambio En Educación, 14(3), 5-31. <https://doi.org/10.15366/reice2016.14.3.001>

HUICHO, Luis; Elisa VIDAL-CÁRDENAS, Nadia AKSEER, Samanpreet BRAR, Kaitlin CONWAY, Muhammad ISLAM, Elis JUÁREZ, Aviva RAPPAPORT, Hana TASIC, Tyler VAIVADA, Jannah WIGLE y Zulfiqar A. BHUTTA (2020). Drivers of stunting reduction in Peru: a country case study. *The American Journal of Clinical Nutrition*, 112(Supplement_2), 816S-829S. <https://doi.org/10.1093/ajcn/nqaa164>

INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú. Perfil sociodemográfico. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: INEI. <https://bit.ly/3kYFmQl>

MINEDU, MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2018). *Tipología y caracterización de las escuelas privadas en el Perú*. Estudios Breves 3. Lima: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes del Minedu.

MURILLO, Javier y Sandra CARRILLO (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. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5129>

TAM, Mary (2008). *Una aproximación a la eficiencia técnica del Gasto Público en Educación en las regiones del Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). <https://bit.ly/38NYRFH>