

Financiamiento de la educación en el Perú

Financing of education in Peru

GONZALO PACHECO LAY*

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

ARTURO MIRANDA BLANCO**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Resumen:

En este artículo se describe la dinámica del financiamiento y gasto educativos del Perú durante el periodo 1950-2018. En términos del objeto de estudio, el trabajo rebasa los límites convencionales de la economía de la educación, disciplina económica que, entre otros temas, intenta describir, explicar y predecir lo relativo al financiamiento y gasto de la educación. Los problemas de investigación, por otro parte, son los siguientes: ¿cuáles fueron los aspectos relevantes del manejo del gasto del gobierno central y producto bruto interno que influyeron en la política educativa?; ¿qué características distinguieron las trayectorias del gasto público en educación a producto bruto interno, gasto del gobierno central y matrícula pública total?; y ¿cuál fue el comportamiento de la matrícula total, pública y privada? Finalmente, las preguntas de investigación están justificadas en los ámbitos de las decisiones de la macroeducación y la macroeconomía, y ello supone un análisis de la información educativa, económica y social desde el mayor nivel de agregación: el país y, además, relacionada con los principales sucesos internacionales.

Palabras clave: Finanzas de la educación – Matrícula escolar – Perú – Política educativa

Abstract:

This article describes the dynamics Peru's educational financing and spending during the period 1950-2018. In terms of the object of study, the work goes beyond the conventional limits of the economics of education, an economic discipline that, among other topics, tries to describe, explain and predict matters related to the financing and spending of education. The research problems, on the other hand, are the following: what were the relevant aspects of central government spending management and gross domestic product that influenced educational policy?; what characteristics distinguished the trajectories of public spending on education to gross domestic product, central government spending, and total public enrollment?; and what was the behavior of total, public and private enrollment? Finally, the research questions are justified in the areas of macroeducation and macroeconomic decisions, and this involves an analysis of educational, economic and social information from the highest level of aggregation: the country and, in addition, related to the main international events.

Keywords: Education finance – School enrollment – Peru – Educational policy

Cita recomendada: Pacheco Lay, G. y Miranda Blanco, A. (2019), "Financiamiento de la educación en Perú", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 57 a 68.

"La destrucción del pasado (...) es uno de los fenómenos más característicos y extraños de las postrimerías del siglo XX"
(Hobsbawm, 2005: 13).

Introducción

Hoy en día, la formación recibida por la persona es considerada la "piedra angular" del crecimiento económico de las naciones y una de las dimensiones, en el desarrollo humano, para medir la calidad de vida. Al respecto, por un lado, Hanushek y Woessmann (2015) demuestran en su análisis econométrico que las habilidades para la vida –matemáticas, sobre todo– son un predictor estadísticamente significativo de las diferencias entre las tasas de crecimiento económico por habitante de los países; y, por otro lado, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo divulga desde 1990 el índice del desarrollo humano de cada país, superando así el reduccionismo económico de la existencia humana y amplificando su atención a otras dimensiones de la vida, como la educación y la salud.

Teniendo en cuenta la prioridad educativa asignada en las agendas nacional e internacional, el presente artículo aborda lo relativo al financiamiento y gasto de la educación, y lo desarrolla a partir de un caso particular en Latinoamérica: el Perú; país, como veremos, con transformaciones estructurales en lo político, lo económico y lo social, ocurridos en los últimos sesenta años, aproximadamente, pero que aún mantiene, a pesar del tiempo, su rol de "*nación mercantil dentro de la economía mundial*" (Thorp y Bertram, 1985: 3). Los cambios en las dimensiones definidas en el Perú han sido pensados –especulamos– desde una mirada sistémica teniendo como punto de partida un conjunto de reflexiones y sucesos gestados, algunas veces, en el exterior. Desde la perspectiva teórica, el trabajo rebasa los límites convencionales de la economía de la educación, disciplina económica que, entre otros temas, intenta describir, explicar y predecir lo relativo al financiamiento y gasto de la educación¹. En efecto, delimitar el tema central del presente artículo a lo estrictamente económico o al costo-beneficio, que también lo es, implicaría un nivel de análisis que, sin duda, reduciría la complejidad de lo ocurrido en el ámbito de las decisiones con los recursos monetarios del sector educación.

El artículo describe la dinámica del financiamiento y gasto educativos del Perú durante el periodo 1950-2018. De esta manera, los problemas de investigación son los siguientes: ¿cuáles fueron los aspectos relevantes del manejo del gasto del gobierno central y producto bruto interno que influyeron en la política educativa?; ¿qué características distinguieron las trayectorias del gasto público en educación a producto bruto interno, gasto del gobierno central y matrícula pública total?; y finalmente, ¿cuál fue el comportamiento de la matrícula total, pública y privada? Las preguntas de investigación están justificadas en los ámbitos de las decisiones de la macroeducación y la macroeconomía, y ello supone un análisis de la información educativa, económica y social desde el mayor nivel de agregación: el país y, además, relacionada con los principales sucesos internacionales.

Cada pregunta genera su sección correspondiente. Por ello, el texto está dividido en tres secciones. Los datos estadísticos empleados son longitudinales y recuperados de fuentes públicas, como Ministerio de Educación, Banco Central de Reserva y Ministerio de Economía y Finanzas.

Producto bruto interno y gasto del gobierno central

Finalizada la II Guerra Mundial en 1945, el mundo empieza una nueva etapa política. El resultado del conflicto planetario determinó el posicionamiento de dos potencias –Estados Unidos de Norteamérica y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas– disputándose, por ser excluyentes, la supremacía económica, social, tecnológica y política de las naciones (Hobsbawm, 2005). Más aún, la tensión también se trasladó, entre los asuntos más específicos, al instrumento empleado para la asignación de los recursos, planteando una disyuntiva: ¿economía de mercado o planificación central?, y, además, en la menor (función social) o mayor (capitalismo de Estado) participación del sector público en la economía.

En la sección Anexo, la gráfica 1 muestra los niveles de dos variables: producto bruto interno (PBI) y gasto del gobierno central (GGC), ambas valoradas en millones de soles del 2007 y cubriendo una dilatada serie de tiempo (1950-2018), en un contexto internacional de tensión política: de una relación bipolar (Guerra Fría, hasta fines de la década de los ochenta del siglo pasado) a otra multipolar, con múltiples países en la búsqueda de la hegemonía económica, militar y tecnológica.

La serie de tiempo, por otro lado, cubre en el orden político interno también un espectro de gobiernos, entre dictaduras militares y gobiernos constitucionales, que definen la política económica considerando dos perspectivas: primario-exportadora (de perfil liberal) e industrialización sustitutiva (con respaldo de la teoría estructuralista). A partir de las dos opciones de política económica, la gráfica permite distinguir tres hechos: primero, una etapa de crecimiento (1950-1975) caracterizada por las contracciones tanto del producto como del gasto del gobierno central; segundo, después del crecimiento de ambas variables, una etapa de inestabilidad (1976-1991) tipificada, cada vez más frecuentes, por cambios bruscos en su evolución y, al final, un pozo en 1991; y tercero, una etapa de creciente dinamismo (1992-2018) junto a pequeñas contracciones que, según se observa, no modificaron la tendencia hacia arriba de ambas variables.

El primer momento (1950-1975) está caracterizado por un crecimiento sostenido y de leves caídas del nivel de ambas variables, en un marco identificado por el cambio estructural de la economía. Según Jiménez *et al.* (1999), el proceso de la “industrialización sustitutiva”, que paulatinamente desplazó a la primario-exportadora, define la primera etapa con una presencia importante del sector manufacturero de bienes de consumo (procesadora de alimentos), bienes intermedios (textiles) y bienes de consumo duradero (materiales de transporte). Al respecto, Jiménez (1982) revela las participaciones del referido sector en los años 1954, 1966 y 1974: 20.8%, 24.8% y 26.6%, respectivamente; nítidamente superiores, salvo comercio, al resto de sectores de la economía y, al mismo tiempo, desplazando gradualmente al sector agricultura, caza y silvicultura y, por ello, restando importancia relativa al sector primario. El sector servicios, por su parte, creció merced a la necesidad del desarrollo de la manufactura. El gasto del gobierno central, a su turno, creció a un ritmo anual que denotó, según Fitzgerald (1981), el esfuerzo de los gobiernos por definir su rol en la economía: durante el gobierno de Prado (década del 50), cumpliendo una función social; gobierno de Belaúnde (década del 60), desarrollista; y gobierno de Velasco (primera mitad de la década del 70), capitalismo de Estado.

El segundo momento (1976-1991) se caracteriza por la creciente inestabilidad de la eco-

nomía, junto a un desenlace político de connotación mundial, la caída del Muro de Berlín. Al respecto, Jiménez *et al.* califican la etapa como “*la declinación y crisis del modelo sustitutivo*” (1999: 24). En efecto, las tasas de contracción del PBI eran cada vez mayores y, dada su correlación, explicadas por el retroceso del sector manufactura y un conjunto de desbalances (externo y fiscal, principalmente) originados por el “*sesgo antiexportador del sector industrial*” (Jiménez *et al.*, 1999: 27). En general, a fines de 1990, el conjunto de indicadores macroeconómicos retrató, por un lado, el fracaso de la “heterodoxia económica” del primer gobierno de Alan García (1985-1990) y, por otro lado, el saldo negativo final de la puesta en marcha de los sucesivos paquetes económicos implementados desde 1976. Al respecto, el Banco Central de Reserva del Perú (1990) informó a la población la situación de aquel año presentando, entre otros, los siguientes datos: el nivel de la producción por habitante en moneda constante del año 1990 se igualó a 1960; el ratio inversión/PBI fue 14.6, el más bajo de la década de los ochenta; el índice de precios al consumidor sufría cada año un incremento, registrando a fines de 1989 un acumulado anual de 2,755.3%; el ratio deuda total/PBI fue 62.8, el más elevado de la serie histórica; las reservas internacionales netas registraron 692 millones de dólares; y, en 1989, el déficit fiscal del gobierno central fue -6.2% del PBI. La fotografía económica de mediados de 1990 resultó, entonces, el mejor argumento esgrimido por el sector empresarial de la clase política del país y respaldado por las organizaciones multilaterales (FMI y Banco Mundial) para el inicio del *ajuste estructural* a la economía.

El tercer momento (1992-2018) arranca, en lo político, con la previa reunificación alemana y la aplicación, en un amplio número de países, de la política económica neoliberal. Tres años antes, en los Estados Unidos de Norteamérica se acordó ejecutar el Consenso de Washington (Vega Centeno, 2001: 76-77, citado por Pacheco *et al.*, 2010: 108-109), acuerdo sobre la economía que limitaría el rol del sector público a la función social, y, desde 1990, la publicación del primer informe del desarrollo humano (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990). En materia económica, el nivel y el ritmo del PBI comenzó, una vez más, a recuperarse por las medidas implementadas durante los primeros años de los 90, la disciplina de su ejecución y, sobre todo, por el favorable nivel del precio de las materias primas, en particular, los minerales. En general, la vuelta a la aplicación de medidas económicas a favor del modelo primario-exportador generó, en el país, que las tasas de crecimiento promedio del sector manufactura (4.0%) sean menores a las logradas durante el primer período de análisis (6.6%), de acuerdo con Jiménez (2017: 156). La desindustrialización de la economía también puede medirse mediante la relación entre los valores de los bienes importados y la producción manufacturera. Sobre el particular, Jiménez (2017) registra los siguientes porcentajes: en 1980 las importaciones representaron el 80.0% de la manufactura producida y, en 2007, 157.0%. Respecto de las materias primas, Contreras y Gutiérrez (2016) afirman, por un lado, que a pesar de la baja presencia sectorial de la minería (9.0%) en el PBI, su importancia para la política económica del país radica en su participación en el valor total de las exportaciones (55.0% en el 2015). Por otro lado, el efecto de los “ciclos expansivos del precio” de los minerales también favorece al gasto del gobierno, por efecto del incremento de la recaudación de impuestos generados por la extracción de los recursos naturales. Por ello, los perfiles de las curvas del PBI y GGC son similares o, en otras palabras, las variables revelan una asociación lineal alta (0.990) y estadísticamente significativa ($p < .01$) durante el período de tiempo.

Gasto público en educación a producto bruto interno, gasto del gobierno central y matrícula pública total

El gasto público en educación, en adelante GEP, es, según Miranda, “*el presupuesto total que ejecutan los órganos y organismos del sector público nacional que cumplen la función educación y cultura*” (2008: 12). En términos de la política económica, el GEP es uno de los instrumentos de la política fiscal y su empleo dependerá de la teoría económica y de cuán heterodoxo es el equipo diseñador de la política económica.

Para efecto del trabajo, el GEP lo vinculamos con tres variables: PBI, GGC y matrícula pública total (MPU), para definir entre ellas un conjunto de relaciones. Las dos primeras a establecer, GEP/PBI y GEP/GGC, corresponden al financiamiento de la educación o, el primer indicador, al esfuerzo desplegado por la economía en su conjunto para atender con recursos monetarios a la educación pública o, el segundo indicador, a los recursos ejecutados del presupuesto del sector público del gobierno central destinados a cubrir las actividades de las instituciones educativas públicas. La tercera relación, GEP/MPU, es un indicador de resultado financiero aproximado al costo público total por estudiante. Para conocer el perfil de los tres indicadores en el tiempo (1950-2018), observe la gráfica 2, ubicada en la sección Anexo.

Si tenemos en cuenta los períodos (1950-1975, 1976-1991 y 1992-2018) definidos en la sección anterior como enfoques de política económica desarrollados en el país, las asociaciones entre los tres indicadores en cada período de tiempo arrojarán luces del uso dado a las fuentes de financiamiento y al costo asignado por estudiante. Al respecto, los resultados son los siguientes: a) cuando se trata del par GEP/MPU y GEP/PBI, los coeficientes de correlación (ver cuadro 1, sección Anexo) son elevados (0.97, 0.88 y 0.73) y con tendencia, período tras período, a la baja; b) si asociamos los indicadores GEP/MPU y GEP/GGC, los coeficientes obtenidos son los siguientes: 0.59, 0.06 y -0.33, lo que revela, primero, en pleno desarrollo del proceso de “*industrialización sustitutiva*”, asociación positiva entre los indicadores, segundo, falta de correspondencia durante el período 1976-1991 por la máxima inestabilidad económica y, tercero, en la última etapa, asociación inversa entre los indicadores y; c) salvo el coeficiente de asociación (0.45) logrado durante la primera etapa, la relación entre los indicadores GEP/PBI y GEP/GGC se debilita a través del tiempo (0.37, período 1976-1991 y 0.21, 1992-2018).

Las asociaciones establecidas entre los indicadores permiten afirmar que los niveles del costo unitario público por estudiante de la educación pública son más estables (relación directa y coeficiente elevado) con el PBI que cuando se lo asocia con el GGC (nulo e inversa, penúltimo y último períodos, respectivamente). En otras palabras, los decisores de las políticas educativa y económica definieron los niveles de la asignación por estudiante de la institución pública en función del nivel del PBI. Y esto es así, al parecer, por la volatilidad observada de las cuentas fiscales del país. Al respecto, resulta ilustrativa la decisión adoptada durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado. A fines de la década del 60 del siglo pasado, la Reforma Educativa del Gobierno Militar (1969-1975) determinó las finalidades del cambio educativo postulando al núcleo educativo comunal (NEC) como una categoría socioeducativa. En su sentido estratégico, el NEC sería la herramienta de gestión de base constituido por agentes e instituciones de un ámbito espacial determinado. En el espacio local, según la propuesta del gobierno, el financiamiento de la educación pública se beneficiaría por la *economía de escala* y, por tanto, se

“suplementaría progresivamente los aportes financieros del Gobierno Central con las contribuciones locales” (Ministerio de Educación, 1970: 147). El experimento social, por cierto, duró poco tiempo. El siguiente gobierno (Morales Bermúdez, 1975-1980) se encargó de liquidarlo. En lo que respecta a la etapa previa (1950-1975), la estructura de costos del GEP/MPU representó para la política educativa las crecientes inversiones en locales escolares y el incremento anual de las metas de ocupación docente.

Durante el segundo período (1976-1991), la relación GEP/MPU y GEP/GGC se agudizó por los problemas de la economía. Al respecto, Pacheco analizó la tendencia y los ciclos del GEP de una serie de tiempo (1950-1987). Mediante el empleo de técnicas econométricas, el estudio concluye lo siguiente: *“el financiamiento masivo de la educación pública con la captación de impuestos y la posterior distribución sectorial (gastos del gobierno central) han venido agudizándose y, por lo tanto, enfrentando a los proyectos presentados por las distintas instituciones públicas”* (1990: 49). Dos años después, Pacheco (1992) exploró las relaciones entre los recursos monetarios públicos asignados a la educación y un conjunto de variables macroeconómicas del período 1950-1990. Realizado el análisis estadístico de los datos, el autor anota cinco conclusiones. Primera conclusión, el GEP contribuye a sostener –mediante el empleo y el gasto públicos– parte de la demanda efectiva; segunda, el financiamiento del GEP estuvo limitado por el pago del servicio de la deuda externa; tercera, la caída del nivel de financiamiento a la educación de los estudiantes de las escuelas públicas se produjo en dos de las fuentes: subsidios del gobierno y los ingresos directos e indirectos cubiertos por las familias; cuarta, la propuesta de privatizar el servicio educativo público sólo lograría acentuar la regresiva distribución del ingreso; y quinta, la necesidad de crear un mecanismo (Fondo Educativo Compensatorio) que neutralice las contracciones del GEP ante la evidencia de que la variable financiera del sector educativo público es pro cíclico del PBI.

Sin duda, las distorsiones de las cuentas fiscales, por efecto de la carencia de inversión privada y la tensión social del país, terminaron afectando la dinámica del GEP durante el período 1976-1991. La volatilidad del GEP/GGC es, una vez más, prueba de ello. En este orden de ideas, la clase política del país garantizó mediante la Constitución Política de 1979 una asignación mínima (20%) de los recursos ordinarios del gobierno central a la educación pública. El fundamento de la decisión política partió de la evidencia empírica. Al respecto, observe nuevamente la gráfica 2 (ver anexo). Previo al año 1979, el GEP/GGC estaba en pleno descenso, después de lograr un pico histórico en 1966, y, al mismo tiempo, la matrícula pública crecía: la combinación de ambos sucesos generó la caída del nivel del GEP/MPU hasta fines de la década de los ochenta del siglo pasado.

Desde la aprobación de la Carta Magna de 1993, la dinámica del GEP/MPU ha sido de franco crecimiento (Guadalupe *et al.*, 2018) y, al mismo tiempo, de redefinir su empleo en la política económica: a diferencia del período 1976-1991, hoy intenta ser un factor del crecimiento económico. En este nuevo contexto económico y social, las fuerzas políticas decidieron, primero, estimular el “mercado educativo” y modificar las fuentes posibles de financiamiento mediante la aprobación, en 1996, de una norma (Decreto Legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en Educación) relativa al “lucro” en educación. Seis años después, es decir en el 2002, las organizaciones políticas y la sociedad civil concordaron, segundo, voluntades para determinar, mediante el Acuerdo Nacional (2002), un conjunto de medidas, con rango de política de Estado, a ejecutar después del epílogo de crisis de fines de los noventa, expresado políticamente en la Marcha de los Cuatro Suyos.

En materia de financiamiento a la educación pública, acordaron destinar 6.0% del PBI al presupuesto mediante incrementos anuales de 0.25%. A pesar del acuerdo político, a la fecha no se ha logrado cumplir la meta. En el 2004, para finalizar la lista de modificaciones institucionales, el Congreso de la República aprueba la Ley 28332, Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana – FONDEP, cuya finalidad es apoyar los proyectos de inversión de las instituciones educativas.

Matrículas total, pública y privada

Una de las consecuencias políticas de la II Guerra Mundial fue, sin duda, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Motivada por un conjunto de considerandos, pero sobre todo por la barbarie que significó para la especie humana las dos guerras mundiales, la Asamblea General de las Naciones Unidas la aprobó en 1948. Entre sus artículos, hay uno dedicado a la educación que, a la letra, dice lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a la educación". Tal declaración puede ser asumida como el punto de partida de la expansión de la demanda educativa. En efecto, a partir de la aprobación de la norma internacional de los derechos humanos, el proceso de masificación de la educación arrancó al mismo tiempo en un número importante de países subdesarrollados. En relación al tema, Winthrop y McGivney (2015) anotan que, a diferencia de algunos países europeos, como Prusia en 1768, el proceso de la matrícula compulsiva es relativamente nueva en la región latinoamericana (Perú, por ejemplo) y asiática (China, entre otros países).

Para ilustrar lo afirmado en el caso peruano, observe la gráfica 3 de la sección Anexo, que inicia la serie de tiempo en 1950, dos años después de aprobarse los derechos básicos del ser humano.

En el marco de la masificación de la educación en el Perú, la gráfica revela el comportamiento en el tiempo de las matrículas total, pública y el indicador matrícula privada a matrícula total (MPR/MTO), que excluye a la matrícula universitaria. ¿Cuáles son los hechos sustantivos? Primero, el nivel de la matrícula total (igual a la suma de la pública y la privada) crece durante el período 1950-2000 y, en adelante, se estabiliza; segundo, un comportamiento parecido y con ligeras variantes desarrolla la matrícula pública; tercero, a diferencia de la matrícula total, a partir del año 2000, la matrícula pública empieza de manera paulatina a decrecer; cuarto, el descenso del nivel de la matrícula pública y el casi estancamiento de la matrícula total a partir del año 2000, genera un área (referida a la matrícula privada) que crece a medida que transcurre el tiempo; quinto, el crecimiento de la matrícula privada se produce a partir del año 2000 (el indicador MPR/MTO, literalmente, se dispara hacia arriba a partir del referido año), previa aprobación en 1996 de una norma de estímulo a la inversión privada en educación (en la gráfica 3 del anexo, línea vertical con trazo discontinuo), al inicio de una nueva etapa política del país: la caída del régimen de Alberto Fujimori; sexto, superado el comportamiento estable (1963-2000) de la matrícula privada a matrícula total (en promedio, de 10 estudiantes matriculados, 1,5 están en el ámbito privado), el indicador revela un patrón de crecimiento nunca antes observado en la historia educativa del país: a fines del 2018, de cada 10 estudiantes matriculados, aproximadamente 3 están registrados en colegios del sector privado.

En este punto, interesa saber cuáles fueron las características educativas del arranque de la expansión de la oferta educativa. Sobre el particular, el trabajo de Cardó *et al.* arroja luces respecto de las características de la educación del Perú en la década del 40 del siglo pasado. Según los autores,

“Al finalizar la segunda Guerra Mundial, el panorama que ofrecía la educación peruana era ciertamente desalentador. El censo de población de 1940 había revelado que el nivel educativo promedio de la población era de 1.9 grados aprobados y que apenas el 42% de los adultos peruanos habían pasado por la escuela. 48% de la población –más de dos millones de personas– eran analfabetas. Los locales escolares de las áreas rurales eran prácticamente inexistentes o rudimentarios, los profesores eran insuficientes y carecían en su mayor parte de formación pedagógica; tan solo en las ciudades principales y capitales departamentales existían colegios que merecían calificarse como tales. Los programas educativos no eran coherentes y existía una gran inestabilidad en las acciones gubernamentales referentes a la educación” (1989: 30).

Sumado al estímulo externo por el reconocimiento del derecho a la educación, a partir de la segunda mitad del siglo XX, los pobladores de las crecientes zonas urbanas, principalmente Lima, sede política del país y capital de la República, comienzan a demandar servicios (educación y salud, principalmente) al Estado. En torno a ello, un dato demográfico relevante: según la Oficina Nacional de Estadísticas y Censos (1974: 20), en 1940, de 6,207,967 habitantes que poblaban el país, el 26.9% estaban asentados en zonas urbanas y, en 1972, pasó a ser 53.0%, de un total de 13,572,072 habitantes. En el 2017, la población total censada es 29,381,884, y 79.3% del total asentada en zona urbana (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018: 16).

El cambio del perfil poblacional de rural a urbano, la demanda por educación de la población y el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, en un primer momento, permitieron el crecimiento sostenido de la matrícula educativa del país. El incremento de la oferta educativa, por su parte, tuvo que enfrentar la tensión urbano-rural al inicio de la masificación educativa. Al respecto, Borsotti opina lo siguiente: *“Cuando la cultura de los educandos no es congruente, o es francamente contradictoria o paralela con la de la educación formal y no formal, aparece una de las causas más formidables del fracaso en los procesos de enseñanza-aprendizaje”* (1983: 115). El fracaso, cuando se trata de sistemas educativos en expansión, se mide por las tasas de eficiencia interna interanual. En torno a ello, Shiefelbein *et al.* (1984: 56) estimaron las tasas de repetición de un grupo de países y, en el caso peruano, el resultado es el siguiente: en 1965, durante el proceso de urbanización del país, 54.8% de los niños de 7 años de edad repitieron el año escolar. La cifra de la repetición, por supuesto, puede ser representativa de la primaria. Cincuenta y tres años después, la tasa promedio de repetición ha descendido a niveles razonables: según el Ministerio de Educación (2019), 2.8% para el mismo nivel educativo². En otras palabras, las curvas de la gráfica 3 (ver anexo) “camuflan” el efecto de años del embalse de la matrícula escolar o, en otras palabras, el fenómeno de la extraedad escolar.

Finalmente, el proceso de suavización del crecimiento de la matrícula en el Perú, desde el año 2000, corresponde con la tendencia decreciente del ritmo de crecimiento poblacional, explicado, a su vez, por el descenso de la tasa global de fecundidad (TGF). Según el INEI (2018), la TGF ha pasado de 6.0 hijos(as) en promedio por mujer (período intercensal 1961-1972) a 2.5 (período 2010-2015). Respecto de la matrícula total, en 1950 se

registraron 1,084,137 estudiantes matriculados; 68 años después, la matrícula se multiplicó, aproximadamente, 8 veces, es decir, 8,815,840 de estudiantes en todos los niveles educativos, excluyendo educación universitaria, fueron atendidos.

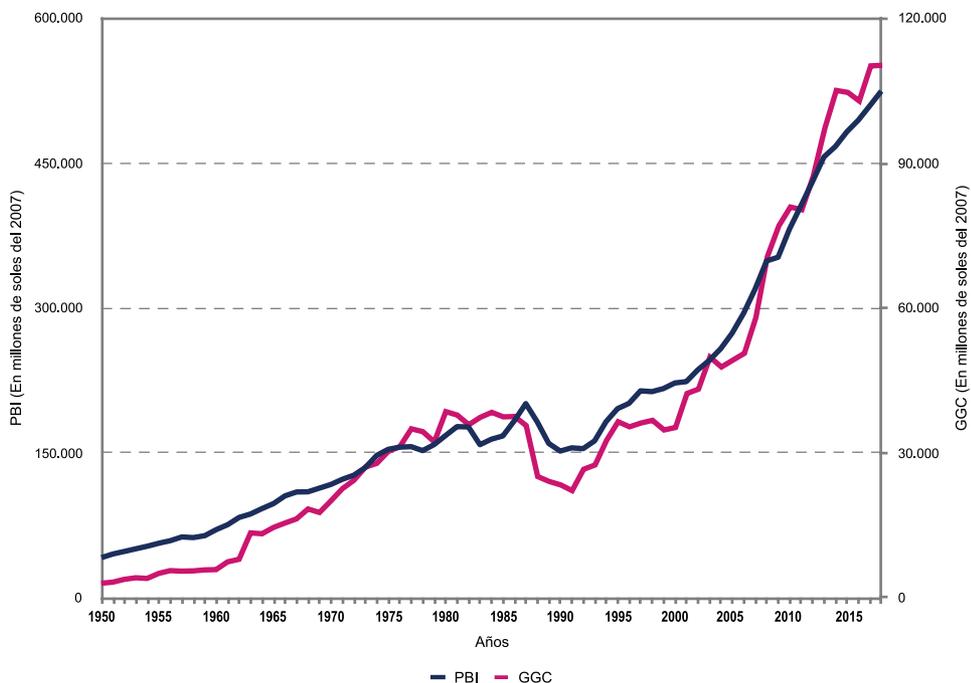
Bibliografía

- Acuerdo Nacional (2002). Acta de suscripción del Acuerdo Nacional. Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/acta-de-suscripcion-del-an-22-de-julio-del-2002/> (última entrada 15 de agosto de 2018)
- Banco Central de Reserva del Perú - BCRP (1990). Memoria 1990. Lima, Banco Central de Reserva del Perú. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual/memoria-1990.html> (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Banco Central de Reserva del Perú - BCRP (2019). Estadísticas. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html> (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Borsotti, C. (1983), "Desarrollo y educación en zonas rurales", en *Revista de la CEPAL*, núm. 21, pp. 111-130. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10731/021111130.pdf?sequence=1> (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Cardó, A., Díaz, H., Vargas, R. y Malpica, C. (1989), "Planificación y desarrollo de la educación en el Perú. Un análisis de la experiencia del período 1948-1985", en *Informe de investigación*, núm. 77, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf000085079?posInSet=1&queryId=82e22ed0-629f-485f-ba32-5af9b1bd9835> (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Contreras, A. y Gutiérrez, B. (2016), Efectos de ciclos de precios de metales: estimación de un modelo de equilibrio general con *time to build* para la economía peruana, 2001-2015 (Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Economía). Lima, Universidad del Pacífico. Disponible en: http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1210/Alvaro_Tesis_maestr%C3%ADa_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y (última entrada 14 de junio de 2019)
- Fitzgerald, E. (1981), *La economía política del Perú, 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Guadalupe, C., Twanama, W. y Castro, M. (2018). La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer (Documento de discusión DD1806). Lima, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. Disponible en <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2184?show=full> (última entrada 16 de marzo de 2019)
- Hanushek, E. y Welch, F. (Eds.). (2006), *Handbook of the economics of education*, vol. 2. New York, North-Holland publications, Elsevier B.V.
- Hanushek, E. y Woessmann, E. (2015), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, Massachusetts, The MIT Press.
- Hanushek, E., Machin, F. y Woessmann, L. (Eds.). (2011), *Handbook of the economics of education*, vol. 4, New York, North-Holland publications.
- Hanushek, E., Machin, F. y Woessmann, L. (Eds.). (2016), *Handbook of the economics of education*, vol. 5, New York, North-Holland publications.
- Hobsbawm, E. (2005), *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2017). Compendio estadístico 2016. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/publicaciones-digitales/> (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2018). Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2017. Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf (última entrada 19 de febrero de 2019)

- Jiménez, F. (1982), "Perú: Sector manufacturero, crecimiento económico y comercio exterior", en *Socialismo y participación*, núm. 18, junio, pp. 1-18.
- Jiménez, F. (2017), "Crecimiento y desindustrialización prematura en Perú 1950-2015, un análisis Kaldoriano", en *Economía*, vol. XL, núm. 80, pp. 155-222. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/19797/19848> (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Jiménez, F., Aguilar, G. y Kapsoli, J. (1999), *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://www.cies.org.pe/es/publicaciones/otras-investigaciones/de-la-industrializacion-proteccionista-la-desindustrializacion> (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2018). Cuenta General de la República 2000-2018. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/cuenta-general-de-la-republica-sp-26800/que-es-y-como-muestra-la-consulta> (última entrada 4 de enero de 2019)
- Ministerio de Educación del Perú - MED (1970). Reforma de la educación peruana. Informe general. Comisión de Reforma de la Educación. Lima, Ministerio de Educación, Instituto de Investigación y Perfeccionamiento Magisterial.
- Ministerio de Educación del Perú - MED (2018). Tendencias (2000-2015). Disponible en: <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias20002015> (última entrada 22 de agosto de 2018)
- Ministerio de Educación del Perú - MED (2019). Tendencias (2016-2019). Disponible en: <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016> (última entrada 20 de junio de 2019)
- Miranda, A. (2008). Perú: Impacto de la política económica en el gasto público en educación, 1950-2000 (Tesis para optar el grado académico de Magíster en Política Económica). Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Disponible en: <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/2305> (última entrada 22 de agosto de 2018)
- Pacheco, G. (1990), *Perú: Tendencia y ciclos del gasto educativo público, 1950-1987*, Lima, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Pacheco, G. (1992), "Financiamiento de la educación pública" en Gorriti, L.C. y Silva-Santisteban, H. (Eds.) *La escuela que el Perú necesita*, Lima, Foro Educativo.
- Pacheco, G., Vásquez, A., Inga, M. y Gutiérrez, H. (2010), "Resultado educativo y educabilidad en el Perú del siglo XXI. Parte I", en *Investigación Educativa*, 14(25), pp. 101-134. Disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/Publicaciones/Inv_Educativa/2010_n25/pdf/a07v14n25.pdf (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1990). Informe del desarrollo humano 1990. Bogotá, Tercer Mundo editores. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Shiefelbein, E., Grossi, M. y Sammak, A. (1984), *Métodos estadísticos para mejorar la estimación de la repetición y el abandono escolar: Dos estudios metodológicos*, París, Oficina de Estadística de la UNESCO. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000046773_spa?posInSet=20&queryId=e418572af4c6-4444-9ae7-d03973ff93ff (última entrada 19 de febrero de 2019)
- Thorp, R. y Bertram, G. (1985), *Perú: 1890-1971. Crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima, Mosca Azul editores.
- Winthrop, R. y McGivney, E. (2015), *Why wait 100 years? Bridging the gap in global education*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/why-wait-100-years-bridging-the-gap-in-global-education/> (última entrada 15 de febrero de 2018)

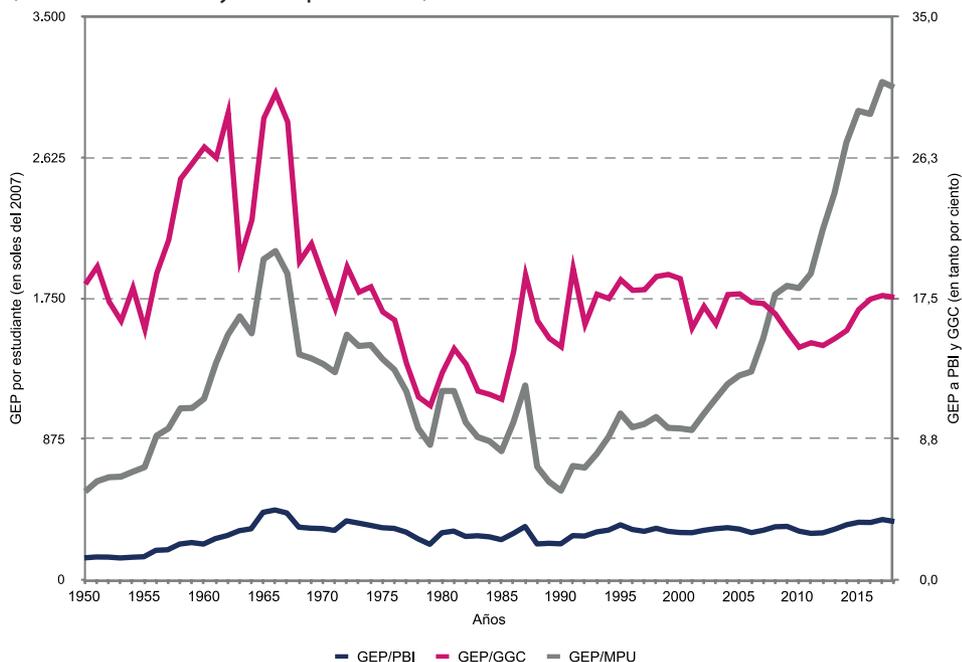
Anexo

Gráfica 1. Perú: Producto bruto interno y gasto del gobierno central, 1950-2018
(En millones de soles del 2007)

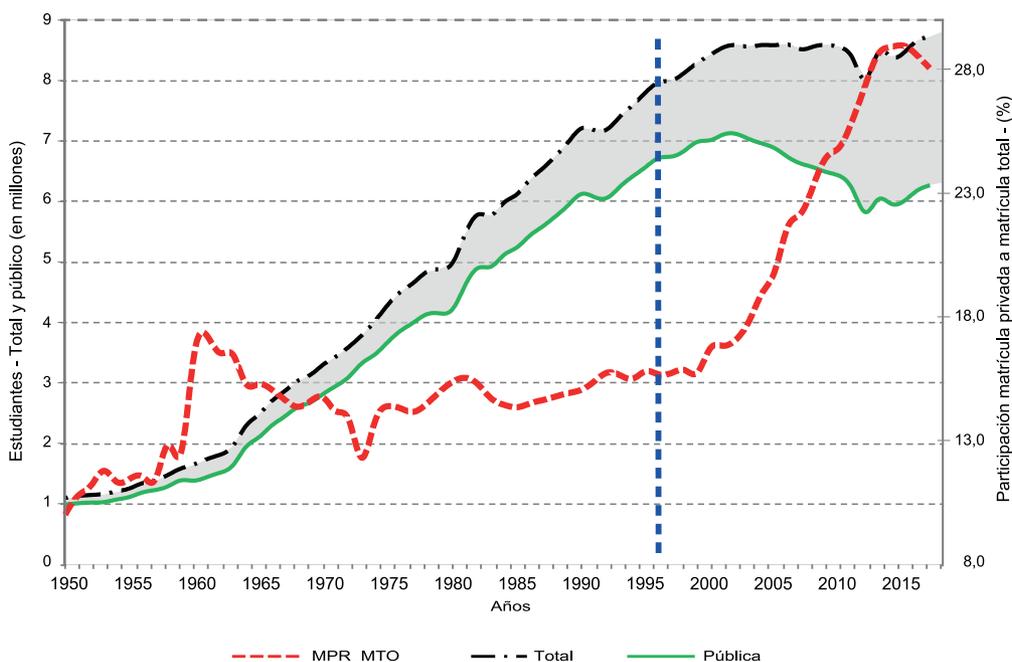


Fuente: BCRP (2019), INEI (2017), MEF (2018), Miranda (2008).

Gráfica 2. Perú: GEP/PBI, GEP/GGC y GEP/MPU, 1950-2018
(En soles del 2007 y tanto por ciento)



Fuente: BCRP (2019), INEI (2017), MED (2018), MEF (2018), Miranda (2008).

Gráfica 3. Perú: matrículas total, pública y matrícula privada a matrícula total (MPR/MTO), 1950-2018

Fuente: MED (2018), Miranda (2008).

Cuadro 1. Perú: Coeficientes de correlación del GEP/PBI, GEP/GGC y GEP/MPU

Indicadores	1950-1975	1976-1991	1992-2018
GEP/MPU, GEP/PBI	0.97 **	0.88**	0.73
GEP/MPU, GEP/GGC	0.59**	0.06	-0.33
GEP/PBI, GEP/GGC	0.45**	0.37	0.21

* $p < .05$ ** $p < .01$

Fuente: BCRP (2019), INEI (2018), MED (2018), MEF (2018), Miranda (2008).

Notas

- Al respecto puede leerse los volúmenes 2 (Hanushek & Welch, 2006), 4 (Hanushek, Machin & Woessmann, 2011) y 5 (Hanushek, Machin & Woessmann, 2016) del Manual de Economía de la Educación.
- Para confirmar la cifra de la tasa promedio de repetición, acceda al vínculo respectivo de la bibliografía y, luego, ubique el indicador Porcentaje de repetidores, primaria, total (% de la matrícula inicial).



Gonzalo Pacheco Lay es Doctor en Educación (Universidad Nacional Mayor de San Marcos), Magíster en Ciencias (Universidad Nacional de Ingeniería) y Licenciado en Economía (Universidad de San Martín de Porres). Profesor principal de la Facultad de Educación (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Profesor visitante de *Fudan University* (República Popular de China) y asociado fundador de Foro Educativo. E-mail: gpachecol@unmsm.edu.pe

Arturo Miranda Blanco es Magíster en Política Económica (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) y Licenciado en Economía (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Profesor universitario (Universidad Peruana Unión), asociado fundador de Foro Educativo y miembro del Instituto de Pedagogía Popular. Socio del Instituto Interdisciplinario de Servicios Educativos y para el Desarrollo. E-mail: arturo.miranda@isedperu.com