



# **El derecho a la educación en un contexto de huelga: supervisión al proceso de recuperación de clases**

**Series Informes de Adjuntía – Informe N°002-2018-DP/AAE**

## Presentación

- I. Introducción: Los componentes del derecho fundamental a la educación
- II. La obligación de garantizar el derecho a la educación.
  - 2.1 La paralización de clases como hecho que afecta el derecho a la educación.
  - 2.2 El desarrollo de la huelga magisterial.
    - a) Fecha de inicio y fin de la huelga.
    - b) Número de horas de clases perdidas.
  - 2.3 Los descuentos efectuados a la remuneración de docentes.
- III. El proceso de recuperación de horas efectivas de clases.
  - 3.1 El cumplimiento de deberes de las instancias de gestión educativa descentralizada
    - a) Elaboración, implementación y comunicación del Plan de recuperación de horas efectivas por parte de las DRE.
    - b) Orientación brindada a las instituciones educativas.
    - c) Supervisión y monitoreo del Plan de recuperación de horas efectivas.
    - d) Difusión del Plan de recuperación de horas efectivas.
    - e) La contratación de docentes para cumplir con el Plan de recuperación de horas efectivas.
  - 3.2 El proceso de recuperación de horas efectivas de clases en las II.EE.
    - a) El número de horas de clase que debieron recuperarse.
    - b) Las formas de recuperación de clases
    - c) II.EE supervisadas por las UGEL
    - d) La recuperación de clases en el aula
      - i. Primera visita a IE
        - a) Asistencia y puntualidad del personal docente
        - b) Inasistencia de estudiantes del aula visitada
        - c) El desarrollo de la clase en el aula
        - d) El programa curricular reajustado
      - ii. Segunda visita a IE
        - a) Asistencia y puntualidad del personal docente
        - b) Inasistencia de estudiantes del aula visitada
        - c) El desarrollo de la clase en el aula
        - d) El programa curricular reajustado

## Conclusiones

## Recomendaciones

## PRESENTACIÓN

El año escolar 2017 no solo se vio afectado por el fenómeno de El Niño Costero, que ocasionó graves daños a la infraestructura educativa, en especial en la costa norte del país, sino por la huelga magisterial impulsada por las organizaciones sindicales de diferentes regiones que se extendió aproximadamente por dos meses y generó que miles de niñas, niños y adolescentes se vieran impedidos de acceder al servicio educativo que el Estado se encuentra obligado a brindarles.

Los estudiantes de inicial, primaria y secundaria, en nuestro país, deben recibir 900, 1100 y 1200 horas de clases al año, respectivamente; sin embargo, debido a la huelga docente, en algunas regiones se perdieron hasta 400 horas lectivas, esto es, casi la mitad y alrededor de un tercio de las clases que debieron recibir ese año.

Esta situación es más grave cuando la escuela pública se constituye en la única opción de servicio educativo, lo que pone en una mayor desventaja a nuestros estudiantes y compromete su futuro.

Los docentes tienen derecho a proteger sus intereses legítimos a través de la huelga. Sin embargo, la huelga implica privar a los estudiantes del servicio educativo, hecho que afecta su derecho a la educación. En dicha medida, la paralización de las clases entraña un aparente conflicto de derechos fundamentales, el cual, a criterio de la Defensoría del Pueblo, debe ser dilucidado resguardando a la población en condiciones de más vulnerabilidad, las niñas y los niños de las escuelas públicas de nuestro país.

La primacía del interés superior del niño es un mandato constitucional y una obligación internacional del Estado peruano, que nos impone brindarles una atención especial y prioritaria; más aún, si, mayoritariamente, la paralización de clases afecta a niños, niñas y adolescentes que acuden a escuelas públicas y provienen de familias con escasos recursos económicos.

Es un ineludible compromiso del Estado y de la sociedad sumar esfuerzos no solo para prevenir un escenario de conflicto, sino, sobre todo, para garantizar la restitución de las clases dejadas de recibir por la huelga magisterial. No obstante, los resultados de esta supervisión revelan que el proceso de recuperación de clases implementado por las diferentes instancias descentralizadas de educación no cumplió con su objetivo.

Uno de los principales problemas evidenciados es la falta de implementación del mecanismo de contratación de docentes alternos conforme a la Ley N° 28988, Ley que declara a la educación básica como servicio público esencial, y su reglamento. De acuerdo a esta norma, como última medida ante la paralización de las labores de los profesores titulares, el Estado puede disponer la contratación temporal de otros docentes para asegurar la continuidad del servicio educativo.

Al contar con docentes capacitados y en número suficiente, y recibir las horas pedagógicas obligatorias y necesarias para alcanzar los aprendizajes significativos se cumple con la realización del derecho a la educación. La Defensoría del Pueblo, a su vez, al exigir que se cumpla con estos estándares educativos, promueve el cumplimiento de las políticas priorizadas del Ministerio de Educación.

Por ello, resulta inaceptable que no se adopten medidas para prevenir futuros escenarios de conflicto con los docentes y mecanismos para garantizar la continuidad del servicio

educativo. Los preocupantes resultados de esta supervisión exigen al Estado y la sociedad en su conjunto unir esfuerzos con una sola consigna: “Ni un solo día menos de clases”.

Walter Gutiérrez Camacho  
Defensor del Pueblo

## CAPÍTULO I LOS COMPONENTES DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN

A través de la educación no sólo se realizan otros derechos, sino que es el principal medio que permite a las personas salir de la pobreza y de las condiciones de vulnerabilidad que las puedan afectar. La interrupción del servicio educativo afecta el derecho a la educación, en la medida que los docentes no cumplen con el número de horas obligatorias de clases y simultáneamente, contraría la calidad educativa porque los niños y las niñas dejan de aprender de manera significativa los contenidos de la currícula escolar.

En esa línea el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la educación comprende aquellas atribuciones del ser humano que le permiten acceder, en igualdad de oportunidades, a una formación básica de calidad, así como a permanecer en ella libre de interrupciones arbitrarias y con respeto a su dignidad. De igual modo, este derecho obliga al Estado a garantizar la disponibilidad de servicios educativos (públicos o privados) con condiciones adecuadas, de calidad y adaptables para la atención de los diversos grupos vulnerables de la sociedad.<sup>1</sup>

Ese contenido del derecho a la educación se corresponde con los competentes reconocidos y establecidos por los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos: la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad o calidad, cada uno de ellos con obligaciones concretas para los Estados.<sup>2</sup>

El primer deber del Estado se traduce en la disponibilidad, que comprende garantizar la existencia de instituciones y programas educativos en cantidad suficiente y con las condiciones idóneas y adecuadas para su funcionamiento.

La accesibilidad se evidencia en el acceso a la educación sin discriminación. La educación debe ser accesible para todos, según el desarrollo económico de cada Estado. La legislación peruana garantiza que la educación pública básica sea obligatoria y gratuita, lo que repercute en que debe adaptarse al principio de accesibilidad material, que implica que la educación pueda alcanzarse sin que la ubicación geográfica o el uso de medios tecnológicos constituyan obstáculos.

La adaptabilidad significa que la educación debe ser flexible para adaptarse a los cambios y necesidades de las sociedades y comunidades en transformación, así como adaptarse a las necesidades propias de estudiantes en contextos culturales y sociales diversos.

La aceptabilidad se refiere a que los contenidos pedagógicos deben ser idóneos, adecuados, pertinentes y de calidad. La educación tiene por fin el desarrollo de la persona. Por ello, la calidad educativa implica no solo el desarrollo cognitivo del estudiante como objetivo específico del sistema educativo, sino también la formación de personas con principios éticos, valores y actitudes cívicas sólidas, siendo esencial para cumplir con este objetivo que la formación brindada incluya los derechos humanos y la Constitución Política.

A partir de los componentes del derecho a la educación, disponibilidad y aceptabilidad, se analiza y presenta los resultados de la supervisión al proceso de recuperación de clases. La conclusión principal es que dicho proceso no cumplió con restituir plenamente el derecho a la educación.

<sup>1</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 4646-2007-PA/TC, fundamentos 15 a 24.

<sup>2</sup> Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Cuando las personas enfrentan hechos o situaciones que vulneran sus derechos fundamentales, el Estado tiene la obligación de restituir su goce y ejercicio pleno, conforme a un Estado constitucional de derecho. La paralización de clases constituye una afectación del derecho fundamental a la educación. De este modo, en el capítulo II se analiza el marco conceptual y normativo referido a la obligación estatal de respetar y proteger el derecho a la educación, adoptando acciones que garanticen la restitución y continuidad del servicio educativo.

Entre octubre y diciembre del 2017, la Defensoría del Pueblo supervisó el proceso de cumplimiento de la recuperación de horas efectivas de clases en instituciones educativas (IE) públicas de nivel secundaria, en un universo descentralizado de las instancias de gestión educativa, que involucró a 25 direcciones regionales de educación (DRE) y 67 unidades de gestión educativa local (UGEL).

Se visitaron inopinadamente 756 IE<sup>3</sup> en una primera supervisión, realizada en el mes de octubre del 2017. La metodología de supervisión implicó hacer una segunda visita a las mismas IE, entre noviembre y diciembre del 2017, a fin de confirmar la información brindada y verificar el cumplimiento de clases. En la segunda visita se supervisaron 673 IE.

Además, se entrevistó a 2606 padres y madres de familia, quienes cumplen un rol importante en el proceso de recuperación de clases. El resultado de dichas entrevistas acompaña el desarrollo del informe, así como el análisis de los resultados referidos a la supervisión de DRE, UGEL e IE.

Los resultados de la supervisión se presentan en el capítulo III. En un primer segmento se analiza si las DRE y UGEL cumplieron con sus deberes establecidos normativamente para garantizar la recuperación de clases; y en un segundo segmento se aborda cómo se recuperaron las clases en las IE, lo que permite saber si en efecto se restituyó el derecho a la educación plenamente.

Cierra el informe las principales conclusiones de la supervisión del proceso de recuperación de clases, así como las recomendaciones que la Defensoría del Pueblo formula a las autoridades educativas: Ministerio de Educación (Minedu), DRE y UGEL.

---

<sup>3</sup>El universo de instituciones educativas supervisadas constituye el 8% del total de colegios públicos de nivel secundaria.

## CAPÍTULO II LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

### 2.1 La paralización de clases como hecho que afecta el derecho a la educación

El artículo 1° de la Constitución Política establece que la defensa de la persona humana y su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; y su artículo 44° precisa que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. A su vez, el Tribunal Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que uno de los deberes esenciales del Estado social y democrático de derecho es que los derechos fundamentales tengan vigencia real, para lo cual debe otorgárseles un contenido material mínimo.<sup>4</sup>

Es decir, la dignidad humana es el fundamento último de los derechos humanos y la forma más efectiva que tiene el Estado para defenderla es garantizando la vigencia plena de los contenidos materiales de los derechos humanos. En esta línea, el Estado peruano tiene la obligación de implementar medidas para que todos los componentes del derecho a la educación tengan plena vigencia, acorde con un Estado social y democrático de derecho.

En esa línea, y en el marco del derecho internacional de derechos humanos, el Estado peruano además tiene la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos en general, y el derecho a la educación en particular. La obligación de respetar exige que el Estado adopte medidas que no impidan o restrinjan el disfrute del derecho a la educación; la de proteger compromete al Estado a tomar acciones preventivas para que terceros no interfieran en el ejercicio de este derecho; y la obligación de cumplir implica la de facilitarlo y suministrarlo.

Al respecto, cabe recordar que el derecho a la educación comprende tanto el derecho de disponer de instituciones educativas como de personal docente en número suficiente y debidamente capacitado. Además, el derecho a una educación de calidad comprende que las y los estudiantes logren los aprendizajes esperados, lo que requiere que reciban las clases programadas, ya que solo así podrán alcanzar los aprendizajes significativos que el sistema escolar espera.

Conforme con dicho marco normativo, la paralización de clases por cualquier motivo (incluida una huelga de docentes) constituye una afectación al derecho a la educación de las niñas y los niños porque impide la prestación de un servicio público esencial.<sup>5</sup> En consecuencia, como en toda vulneración de derechos fundamentales, el Estado tiene la obligación de adoptar las acciones necesarias para restituir la plena vigencia de estos derechos.

Existe un marco normativo que regula el régimen laboral del magisterio, el cual establece las normas y principios que garantizan, con base en la meritocracia, que las y los mejores docentes accedan al servicio educativo público.<sup>6</sup> Además, existe un marco regulatorio propio de los contratos de servicio docente, el cual tiene la finalidad de garantizar la disponibilidad oportuna de profesores para el desarrollo del año escolar en aquellas plazas orgánicas vacantes en las instituciones educativas.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 050-2004-AI/TC, fundamento 106.

<sup>5</sup> Ley N° 28988, Ley que declara la Educación Básica Regular como Servicio Público Esencial, y su reglamento.

<sup>6</sup> Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED.

<sup>7</sup> Ley N° 30328, Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones; y el Decreto Supremo N° 001-2017-MINEDU, que aprueba la "Norma que regula el procedimiento, requisitos y condiciones para las contrataciones en el marco del Contrato de Servicio Docente a que hace referencia la Ley N° 30328, Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones".

Empero, además de dichas normas, en el año 2007 el Estado peruano emitió una regulación específica con el objetivo de asegurar la continuación de la prestación del servicio educativo en las instituciones educativas públicas de educación inicial, primaria y secundaria, en caso de paralización de labores de personal directivo y docente. Esta legislación se alinea dentro de la obligación del Estado de proteger el derecho a la educación.<sup>8</sup>

Con relación al derecho a una educación de calidad, el Ministerio de Educación (Minedu), como ente rector de la política educativa nacional, establece los contenidos curriculares que deben aprender los estudiantes, así como también el número obligatorio de horas pedagógicas durante el año escolar. Para el año escolar 2017, el Minedu dispuso que en el nivel de educación inicial escolarizada el número de horas obligatorio sea de 900; en el nivel primaria, 1100; y en el nivel secundaria, 1200 horas.

Los resultados de la supervisión nacional del proceso de recuperación de horas de clases deberán ser analizados, en esencia, como aquel mecanismo que garantiza la restitución del derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes de la educación en nuestro país, basándonos en lo establecido por el ente rector.

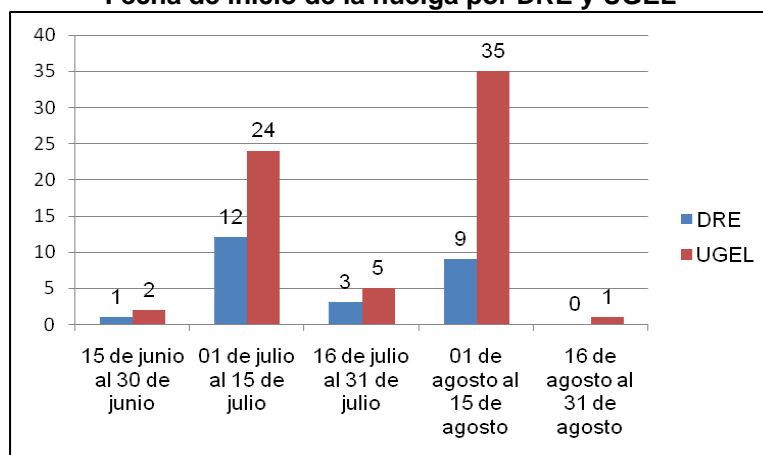
## 2.2 El desarrollo de la huelga magisterial

El 15 de junio del 2017, la organización sindical de docentes de la región Cusco anunció el inicio de una huelga indefinida, y su pliego de reclamos se centró en el aumento de la remuneración hasta el monto de dos mil soles. Lo particular de esta medida regional fue que hizo suyo un petitorio de ámbito nacional, lo que trajo como consecuencia que otras regiones se sumen a la medida.<sup>9</sup> Así, entre los meses de junio y julio del 2017 la huelga magisterial adquirió repercusión nacional.

### a) Fecha de inicio y fin de la huelga

El origen atomizado de la huelga ocasionó que tuviera diferente desarrollo a nivel nacional, con regiones que la acataron más tiempo que otras, o incluso con provincias que la acataron de manera dispar en una misma región. Ello trajo como consecuencia la dificultad de conocer a cabalidad cuántas horas de clase se perdieron en cada región, lo que se especifica en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1**  
**Fecha de inicio de la huelga por DRE y UGEL**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

<sup>8</sup> Ley N° 28988 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-ED.

<sup>9</sup> Las organizaciones sindicales de Apurímac, Cajamarca, Loreto, Piura, Puno, Tacna y Ucayali.



Este gráfico muestra que a nivel de las DRE, 12 de las 25 supervisadas informaron como inicio de la huelga magisterial entre el 1 al 15 de julio; mientras que a nivel de las UGEL, 35 de las 67 supervisadas indicaron como fecha entre el 1 al 15 de agosto. De dicha información se deduce que la huelga se inició en tiempos diferentes entre regiones y provincias, incluso con un mes de diferencia.

Por otra parte, en nueve regiones la DRE informó que la huelga se inició la primera quincena de agosto: Amazonas, Callao, Huánuco, La Libertad, Lima Metropolitana, Loreto, San Martín, Tumbes y Ucayali. Sin embargo, en Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Junín, Lambayeque, Pasco, Piura y Puno hay provincias cuyas UGEL reportaron como fecha de inicio de la huelga también la primera quincena de agosto.

El 2 de setiembre se realizó el Congreso Nacional Extraordinario de los SUTE regionales, donde se decidió por mayoría suspender la huelga magisterial y reiniciar clases el lunes 4 de setiembre. Sin embargo, las DRE Cusco, Arequipa, Ica, Loreto y Piura informaron haber finalizado la huelga antes del 4 de setiembre, durante el mes de agosto. A su vez, 20 DRE reportaron que en sus respectivas jurisdicciones la huelga magisterial finalizó los primeros días de setiembre, el 1, 2 y 4, específicamente.

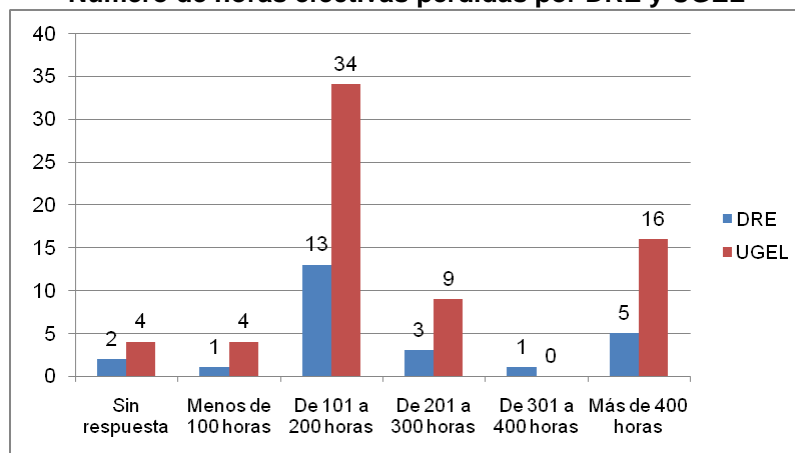
Por otra parte, las UGEL de Cusco y La Convención informaron que la huelga finalizó el 13 y 11 de agosto, respectivamente; otras 11 UGEL informaron que culminó en la segunda quincena de agosto; y 54 UGEL, en la primera quincena de setiembre.

Estos resultados permiten sostener que el desarrollo de la huelga magisterial fue muy diferente en las distintas jurisdicciones de las instancias de gestión educativa descentralizada. Si las DRE y UGEL manejan en varios casos diferentes fechas de inicio y fin de la huelga magisterial, ello puede tener efecto en la planificación de sus deberes de orientación y supervisión.

*b) Número de horas de clases perdidas*

La información sobre el inicio y fin de la huelga refleja la extensión y complejidad de la paralización de clases. Dicha información debe tener un correlato en el número de horas perdidas y por recuperar, el cual, a su vez, debe ser acorde a las horas lectivas obligatorias establecidas por el Minedu para el año escolar 2017. Para la educación de nivel secundaria el Minedu estableció 1200 horas lectivas.

**Gráfico 2**  
**Número de horas efectivas perdidas por DRE y UGEL**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

En promedio, las DRE perdieron 214 horas lectivas,<sup>10</sup> lo que representa 30 días de clases. Como se ve en el gráfico 2, 13 de las 25 DRE supervisadas reportaron entre 101 a 200 horas lectivas perdidas por motivo de la huelga magisterial. Estas DRE son las siguientes: Áncash, Arequipa, Cajamarca, Callao, Huánuco, Ica, Junín, Loreto, Madre de Dios, Piura, Puno, San Martín y Ucayali.<sup>11</sup>

Por su parte, las UGEL en promedio perdieron 161 horas lectivas,<sup>12</sup> es decir, aproximadamente 23 días de clases. Al igual que las direcciones regionales, la mayoría de UGEL reportaron entre 101 a 200 horas lectivas perdidas.

La diferencia en el promedio de horas de clases perdidas reportado por DRE y UGEL es relevante, puesto que dificulta planificar adecuadamente la supervisión de la recuperación de clases. Por ejemplo, una DRE puede planificar supervisar la recuperación de 140 horas lectivas (20 días), pero si sus UGEL tienen reportados más o menos de 140 horas, la orientación, supervisión y monitoreo que realicen deberá adecuarse a las necesidades y realidades propias de cada provincia.

Asimismo, puede compararse la información brindada por las DRE a la Defensoría del Pueblo respecto a la comunicada oficialmente al Minedu, y que esta recoge en su portal web.<sup>13</sup> El resultado es el siguiente:

<sup>10</sup> Se promedia en base a las respuestas brindadas por 20 DRE. Se excluye las dos DRE que no informaron el número de horas perdidas y las tres DRE que informaron un número superior a 1000 horas.

<sup>11</sup> Hay cinco DRE que dieron un número de horas perdidas muy elevado: Ayacucho informó 494.500 horas; La Libertad, 1596 horas; y Lima Metropolitana, 188.649 horas.

<sup>12</sup> Se promedia en base a las respuestas brindadas por 48 UGEL. Se excluyen las cuatro UGEL que no informaron el número de horas perdidas y las 15 UGEL que informaron un número superior a 1000 horas.

<sup>13</sup> Información recogida en: <http://www.minedu.gob.pe/recuperaciondeclases/>

**Cuadro N° 1**  
**Comparativo de días perdidos informados a Defensoría del Pueblo y**  
**Ministerio de Educación**

DRE	Días perdidos Defensoría del Pueblo	Días perdidos Minedu
Áncash	27	14 a 27
<b>Arequipa</b>	<b>21</b>	<b>21</b>
Cajamarca	28	13 a 28
Callao	21	21 a 26
<b>Cusco</b>	<b>39</b>	<b>30</b>
<b>Huancavelica</b>	<b>37</b>	<b>3 a 28</b>
Huánuco	19	14 a 24
Ica	27	16 a 29
Junín	28	27
Lambayeque	12	1 a 30
<b>Loreto</b>	<b>19</b>	<b>19</b>
<b>Madre de Dios</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
<b>Pasco</b>	<b>32</b>	<b>17 a 27</b>
Piura	21	16 a 21
<b>Puno</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
San Martín	18	14 a 19
<b>Tumbes</b>	<b>49</b>	<b>19</b>
Ucayali	16	23

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Como se observa, las DRE Arequipa, Loreto, Madre de Dios y Puno tienen coincidencia plena entre la información reportada al Minedu y la brindada durante la supervisión de la Defensoría del Pueblo. Por el contrario, las DRE Cusco, Huancavelica, Pasco y Tumbes informaron al Minedu menos días perdidos por la huelga magisterial que a la Defensoría del Pueblo, lo que puede incidir en la labor de control que debe cumplir el Minedu.

En conclusión, no existe certeza en la información manejada y brindada por las instancias de gestión educativa descentralizada (tanto al Minedu como a la Defensoría del Pueblo). Esta situación, como se verá posteriormente, dificultó los deberes asignados a las DRE y UGEL respecto a garantizar el cumplimiento efectivo de las horas de clases.

### 2.3 Los descuentos a la remuneración de docentes

De acuerdo a los resultados del Censo Escolar 2017,<sup>14</sup> en el año 2017 funcionaron 82.018 instituciones educativas públicas, de las cuales 9347 brindaron educación de nivel secundaria. En dichas IE públicas se matricularon 5'795.017 estudiantes; y en el nivel de educación secundaria hubo 1'927.444 adolescentes matriculados.

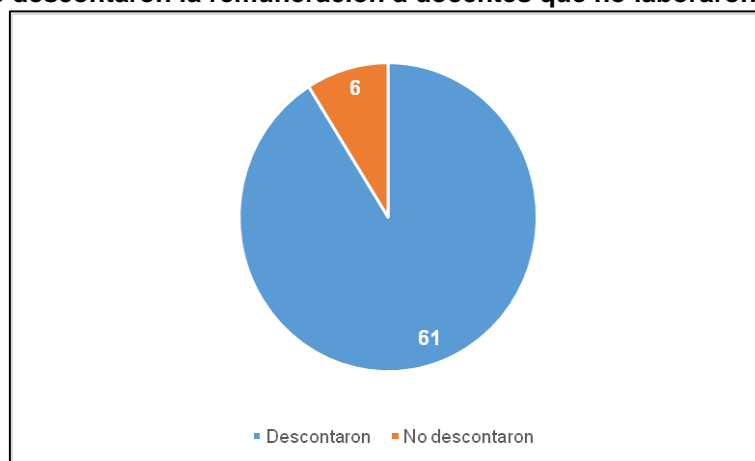
Contrastando estos datos oficiales del Minedu con la supervisión a 756 IE públicas de nivel secundaria realizada por la Defensoría, tenemos que la supervisión comprendió al 8,1% del universo de colegios públicos de nivel secundaria.

Por otra parte, respecto a la cantidad de estudiantes matriculados en colegios públicos, el número de niños, niñas y adolescentes cuyo derecho a la educación

<sup>14</sup>Información recogida en: [http://escale.minedu.gob.pe/resultado\\_censos](http://escale.minedu.gob.pe/resultado_censos)

fue afectado es de 5'795.017 estudiantes, en principio y con mínimas variaciones entre regiones. Asimismo, con base a las cifras mencionadas, se puede establecer, tomando como referencia que en promedio en una IE secundaria estudian 206 adolescentes, que en el número de colegios supervisados por nuestra institución hay alrededor de 155.887 estudiantes matriculados.

**Gráfico 3**  
**UGEL que descontaron la remuneración a docentes que no laboraron por huelga**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Calcular el costo de la huelga magisterial es muy complejo, pues se debe diferenciar los gastos de capital<sup>15</sup> de los gastos corrientes<sup>16</sup> y, dentro de estos, distinguir el gasto que representa las remuneraciones del personal docente de otros tipos de gastos, como los materiales y recursos educativos.<sup>17</sup>

Se puede calcular el costo que genera al Estado brindar el servicio educativo por estudiante, y a partir de allí cuántos recursos públicos se perdieron los días de la huelga. Sin embargo, ese cálculo debe restar los descuentos que se debió efectuar a los docentes que acataron la huelga, y como ese dato no es posible de determinar actualmente, es difícil establecer razonablemente cuánto recurso público se perdió con motivo de la huelga.<sup>18</sup>

El gráfico anterior muestra que 61 UGEL descontaron la remuneración de docentes con motivo de la huelga. Sin embargo, las UGEL de Yungay (Áncash), Cusco y La Convención (Cusco), Huánuco y Dos de Mayo (Huánuco) y Tambopata (Madre de Dios) indicaron que no efectuaron los respectivos descuentos.

Este descuento de la remuneración, además de constituir el cumplimiento de un mandato legal,<sup>19</sup> es muy importante porque dichos recursos deben destinarse al financiamiento del Plan de recuperación de horas efectivas de clases, conforme al artículo 7° del Decreto de Urgencia N° 012-2017: "Dictan medidas extraordinarias para el restablecimiento del servicio educativo a nivel nacional".

<sup>15</sup>Según el Glosario de términos del Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto de capital son los recursos destinados a la adquisición o producción de activos tangibles e intangibles y en inversiones financieras de la entidad pública, que incrementan los activos del sector público y sirven para producir bienes y servicios. Consultar: <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>

<sup>16</sup>Según el Glosario de términos del Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto corriente comprende los recursos destinados a la operación de producción de bienes y prestación de servicios, tales como los servicios básicos, gastos de consumo, entre otros. Consultar: <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>

<sup>17</sup>Ídem, pp. 149 a 151.

<sup>18</sup>Guadalupe, César; León, Juan León y otros. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima, Grade, p. 155.

<sup>19</sup>Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, tercera disposición transitoria.

### CAPÍTULO III

## EL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE HORAS EFECTIVAS DE CLASES

En este capítulo se presentan los resultados de la supervisión que permiten determinar si las acciones adoptadas por las DRE y UGEL coadyuvaron a restituir el derecho a la educación de las y los estudiantes de IE públicas de nivel secundaria.

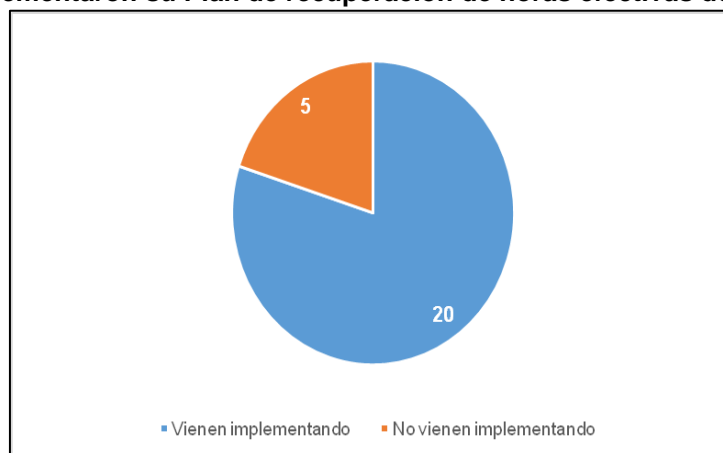
### 3.1 El cumplimiento de deberes de las instancias de gestión educativa descentralizada

Las UGEL tienen la función de garantizar la continuidad del servicio educativo y el desarrollo del proceso pedagógico en las instituciones educativas de educación básica y de educación técnico-productiva.<sup>20</sup>

#### a) *Elaboración, implementación y comunicación del Plan de recuperación de horas efectivas por parte de las DRE.*

Las DRE, en coordinación con las UGEL, debían elaborar e implementar el Plan de recuperación de horas efectivas de clases, así como comunicarlo al Minedu.

**Gráfico 4**  
**DRE que implementaron su Plan de recuperación de horas efectivas de clases**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

El gráfico muestra que cinco de las 25 DRE (Arequipa, Junín, Lambayeque, Pasco y Tacna) informaron que no estaban implementando su plan de recuperación de clases. De acuerdo al DU N° 012-2017 (y la Resolución Ministerial N° 485-2017-MINEDU)<sup>21</sup>, la implementación completa del plan era fundamental porque comprendía, entre otras acciones, que la DRE o UGEL contratasen docentes en caso de necesitarlo.

Además, implica la obligación de remitir al Minedu el plan de recuperación y un informe de su implementación; de incumplir, el Ministerio informa al Gobierno Regional y a la Contraloría General de la República para que actúen conforme a sus competencias. Solo la DRE Lambayeque indicó que no cumplió. De las 24 DRE que comunicaron al Minedu, solo seis lo hicieron a la Dirección

<sup>20</sup>Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 142°.

<sup>21</sup> Disposiciones para el restablecimiento del servicio educativo a nivel nacional en el marco del DU N° 012-2017.

General de Gestión de la Calidad Escolar, como dispone la Resolución Ministerial N° 485-2017-MINEDU.

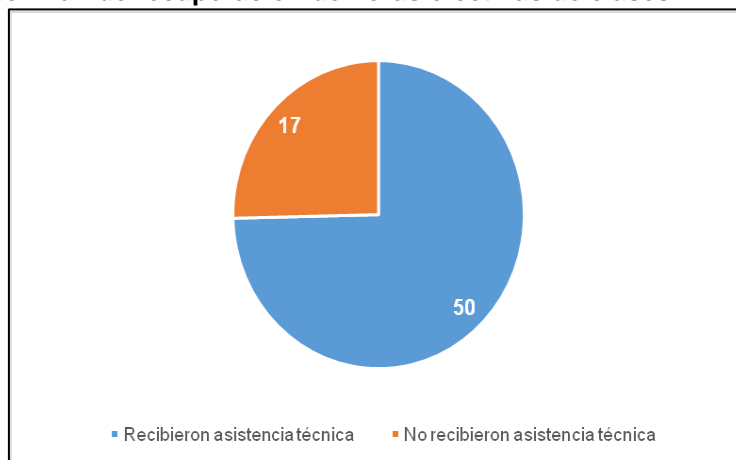
Por otra parte, con relación a la elaboración e implementación del plan de recuperación de clases, las normas establecen que los padres y madres de familia deben participaren dicho proceso.<sup>22</sup> Al respecto, de los 2606 padres y madres de familia entrevistados, 2166 manifestaron que fueron convocados por la IE a una reunión para abordar el tema del proceso de recuperación de clases, pero solo 1170 padres y madres de familia participaron en la elaboración del Plan.

*b) Orientación brindada a las instituciones educativas.*

Las DRE tienen la función de supervisar y evaluar la gestión de las UGEL, y esta es responsable de brindar asistencia técnica y de supervisar y evaluar la gestión de las IE.<sup>23</sup>

Al respecto, salvo la DRE Cusco, el resto de 24 DRE supervisadas informaron que brindaron asistencia a las UGEL respecto a la implementación del Plan de recuperación de clases. Otras siete DRE también orientaron a las IE: Apurímac (no precisó el número), Callao (20 IE), Junín (30 IE), Lima Metropolitana (2619 IE), Madre de Dios (354 IE), Tacna (15 IE) y Tumbes (270 IE).

**Gráfico 5**  
**UGEL que recibieron asistencia técnica de la DRE sobre implementación del Plan de recuperación de horas efectivas de clases**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Como se observa, 50 UGEL indicaron que recibieron asistencia técnica de sus DRE, mientras que 17 UGEL señalaron que no: Arequipa Norte (Arequipa); Huanta (Ayacucho); Cajamarca (Cajamarca); Leoncio Prado (Huánuco); Pisco (Ica); Chanchamayo, Chupaca, Huancayo y Satipo (Junín); N° 8 Cañete (Lima Provincias); Maynas (Loreto); Oxapampa y Pasco (Pasco); Piura (Piura); Puno (Puno); Moyobamba (San Martín) y Tumbes (Tumbes).

Cabe precisar que no se supervisó a la DRE Lima Provincias, la que tiene a cargo la UGEL N° 8 Cañete. Sin embargo, todas las demás DRE respondieron que brindaron asistencia técnica a todas sus UGEL, dato que se contradice con lo informado por las mencionadas UGEL. Por ejemplo, la DRE Junín dijo que

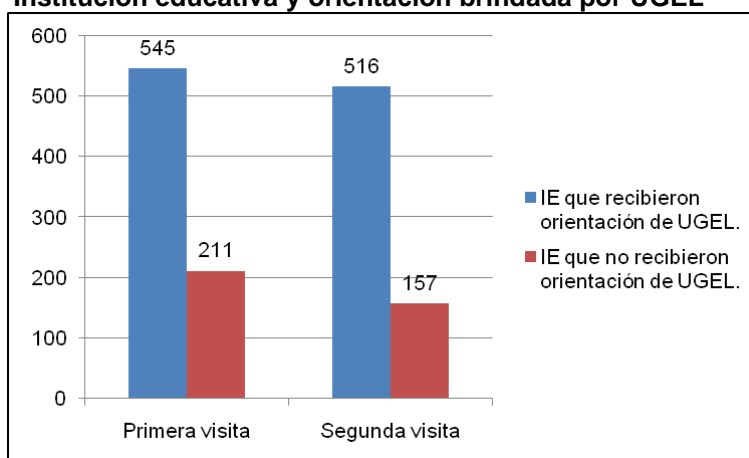
<sup>22</sup>Decreto de Urgencia N° 012-2017, artículo 6°; y Resolución Ministerial N° 485-2017-MINEDU, numeral 6.

<sup>23</sup>Reglamento de la Ley General de Educación, artículos 141° y 147°.

orientó a sus 13 UGEL, sin embargo, como se observa, cuatro UGEL de dicha jurisdicción indicaron lo contrario.

A su vez, 66 UGEL informaron que dieron asistencia técnica a sus IE, y solo la UGEL Cusco indicó no haberlo hecho. Ello representa el cumplimiento de una función importante a cargo de la UGEL, pues coadyuvará a que los colegios implementen de manera eficiente el plan de recuperación de clases. Sin embargo, en la primera visita de supervisión a colegios, 211 IE (28%) de las 756 IE supervisadas indicaron no haber recibido la referida orientación por parte de la UGEL; en la segunda visita de supervisión, 157 IE (23%) de las 673 IE supervisadas manifestaron lo mismo. Diferencia porcentual que demuestra un ligero avance en el cumplimiento de esta función.

**Gráfico 6**  
**Institución educativa y orientación brindada por UGEL**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Existen varios aspectos importantes sobre la implementación del Plan de recuperación de clases respecto de los cuales la UGEL debería orientar a la IE, por ejemplo, la forma de efectuar la recalendarización de clases, o la cantidad y oportunidad de las tareas escolares para la casa.

Asimismo, de las 211 IE que indicaron en la primera visita no haber recibido asistencia de las UGEL, 83 pertenecen a la jurisdicción de las UGEL que tampoco recibieron asistencia de la DRE. Es decir, esos 83 colegios se encuentran en regiones donde las instancias de gestión educativa descentralizadas no cumplen con sus funciones, pues ni las DRE asisten y orientan a las UGEL, ni estas lo hacen con sus respectivas IE.

Esta situación puso en peligro la correcta implementación del Plan de recuperación de clases que deben efectuar los colegios.

c) *Supervisión y monitoreo del Plan de recuperación de horas efectivas*

La Resolución Ministerial N° 470-2017-MINEDU<sup>24</sup> dispone que las DRE deben monitorear y supervisar a las UGEL e IE en la implementación del plan de recuperación de clases, y las UGEL deben supervisar y monitorear su implementación en las IE.

<sup>24</sup>Orientaciones para la recuperación de las horas lectivas del año escolar 2017 en las instituciones educativas de educación básica afectadas por la paralización de labores de profesores.

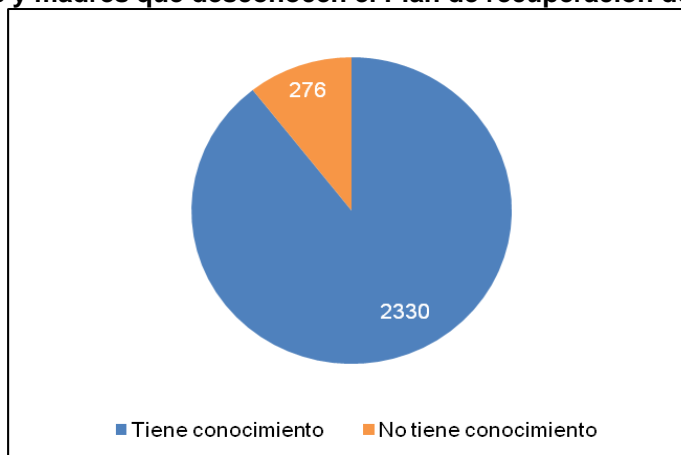
Al respecto, 20 DRE tenían plan de supervisión y monitoreo de la implementación del plan de recuperación de clases; mientras que cinco DRE indicaron que no contaban con uno: Ayacucho, Junín, Lambayeque, Pasco y San Martín. A su vez, 65 UGEL planificaron supervisar y monitorear el proceso de recuperación de clases, mientras que las UGEL Yungay (Áncash) y Tambopata (Madre de Dios) indicaron que no.

Las instancias de gestión educativa descentralizada tienen por fin orientar y supervisar la prestación del servicio educativo por parte de los colegios públicos y privados. Supervisar el servicio educativo es una obligación fundamental que tienen las autoridades educativas para garantizar la vigencia plena del derecho a la educación.

d) *Difusión del Plan de recuperación de horas efectivas*

Es responsabilidad de la DRE informar a la comunidad educativa de la elaboración e implementación del plan de recuperación de horas efectivas de clases.<sup>25</sup> 13 DRE tenían un programa de difusión del Plan de recuperación de clases; mientras que las 12 DRE de Amazonas, Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Ica, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín y Tumbes indicaron no contar con el Plan. Asimismo, 50 UGEL tenían un programa de difusión del Plan de recuperación de clases, mientras que 17 indicaron que no.

**Gráfico N° 7**  
**Padres y madres que desconocen el Plan de recuperación de clases**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Este gráfico muestra el resultado a la pregunta hecha a los padres y madres de familia sobre si conocen el Plan de recuperación de clases. El gráfico muestra que 2330 padres/madres manifestaron estar informados o tener conocimiento del citado plan, mientras que 276 padres/madres indicaron lo contrario.

Cabe precisar que 58 padres y madres de familia de ese grupo de 276 tienen a sus hijos e hijas estudiando en un colegio perteneciente a una de las 17 UGEL que dijeron no tener un programa de difusión del Plan de recuperación.

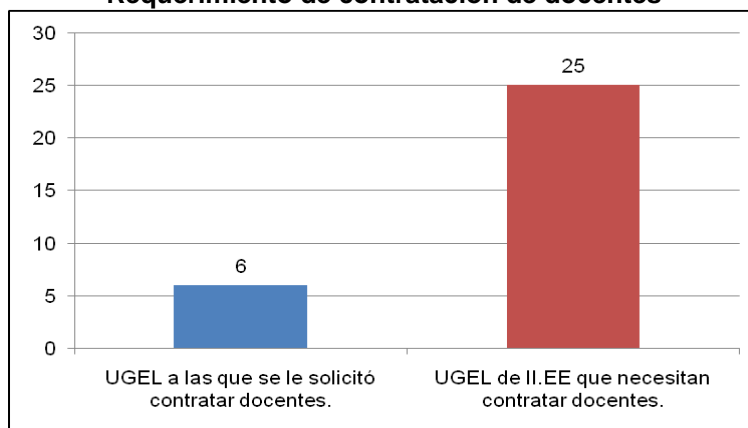
<sup>25</sup> Decreto de Urgencia N° 012-2017, artículo 6°; Resolución Ministerial N° 470-2017-MINEDU, Anexo 2, numeral 1.4 de la parte I, y numeral 3.1 de la parte III.



e) *La contratación de docentes para cumplir con el Plan de recuperación de horas efectivas*

Las DRE o UGEL pueden contratar docentes para cumplir con la implementación del plan de recuperación de clases dentro de los cinco días de aprobado el mismo plan,<sup>26</sup> mediante la suscripción de contrato de servicio docente excepcional.<sup>27</sup> La selección se hace del cuadro de méritos del proceso de contratación docente del año 2017, o, en su defecto, eligiendo profesionales de otras disciplinas o personas con experiencia en docencia.

**Gráfico N° 8**  
**Requerimiento de contratación de docentes**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Al respecto, solo seis UGEL informaron que sus IE les requirieron contratar docentes: Bagua (Amazonas), Abancay (Apurímac), Ventanilla (Callao), Chanchamayo y Satipo (Junín), y la UGEL N° 02 (Lima Metropolitana). En relación a esa información, en la primera supervisión a colegios, 56 IE expresaron su necesidad de contratar docentes; y en la segunda supervisión, otras 30 IE lo hicieron.

Los 86 colegios que necesitaron contratar profesores se ubican en 29 provincias.<sup>28</sup> Solo cuatro UGEL de esas provincias reportaron el requerimiento de IE de contratar docentes. Ello significa que 25 UGEL<sup>29</sup> no reportaron dichos requerimientos, lo cual puede significar que los directores de los colegios incumplieron su deber de solicitar a la UGEL la contratación de docentes, o, incluso, la omisión de dichas unidades de monitorear a las IE y recabar información de sus necesidades.

Independientemente de las razones, lo cierto es que 25 UGEL no tuvieron reporte oficial de la necesidad de docentes, de manera tal que es altamente probable que los colegios no contaron con los profesores requeridos,

<sup>26</sup>Decreto de Urgencia N° 012-2017, artículo 5°, numeral 5.2.

<sup>27</sup>El contrato de servicio docente excepcional está regulado en el literal D de la "Norma que regula el procedimiento, requisitos y condiciones para las contrataciones del servicio docente a que hace referencia la Ley N° 30328, Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones", aprobado por Decreto Supremo N° 001-2017-MINEDU.

<sup>28</sup>Las UGEL de estas 29 provincias son las siguientes: Utcubamba (Amazonas); Huaraz y Huaylas (Áncash); Arequipa Sur (Arequipa); Cajamarca (Cajamarca); Ventanilla y DRE Callao(Callao); Cusco (Cusco); Huánuco (Huánuco); Ica (Ica); Chanchamayo, Huancayo y Satipo (Junín); Números 2, 3, 4, 5 y 6 (Lima Metropolitana), N° 8 Cañete y N° 10 Huaral (Lima Provincias); Tambopata (Madre de Dios); Ilo y Mariscal Nieto (Moquegua); Piura (Piura); Yunguyo (Puno); Moyobamba, Rioja y San Martín (San Martín) y Tacna (Tacna).

<sup>29</sup>De las 29 UGEL, las UGEL Ventanilla, Chanchamayo, Satipo y N° 2 sí reportaron los pedidos de contratación.

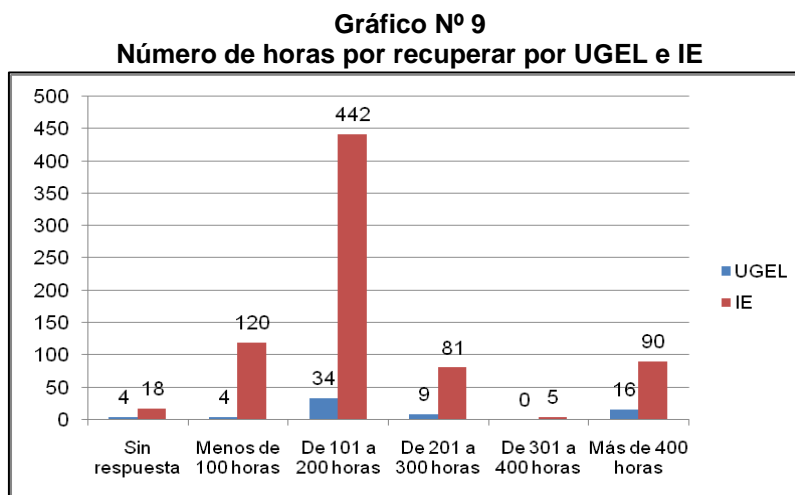
perjudicando el servicio educativo. Esta situación constituye una afectación del derecho a la educación que se fundamenta en un incumplimiento del deber del Estado de respetar y proteger el derecho fundamental a la educación, función que realiza a través de sus funcionarios.

### 3.2 El proceso de recuperación de horas efectivas de clases en las II.EE.

Hasta este momento hemos evidenciado el nivel de cumplimiento de las condiciones que el Estado previó para garantizar la efectiva recuperación de clases. A continuación se presentan los resultados de la supervisión de la operatividad de la recuperación de clases y la observación en aula de 5º grado de secundaria del docente en el desarrollo de horas de clase.

a) *El número de horas de clases que debieron recuperarse*

Durante la supervisión a las UGEL e IE, se recogió información del número de horas por recuperar con motivo de la huelga magisterial.



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Este gráfico muestra que la gran mayoría de las IE supervisadas han reportado entre 101 a 200 horas lectivas perdidas, de manera similar que las DRE y UGEL.

b) *Las formas de recuperación de clases*

De las 67 UGEL supervisadas, 43 informaron que la recuperación de clases se extendería hasta el mes de enero del año 2018; y 24 UGEL, hasta el año 2017.

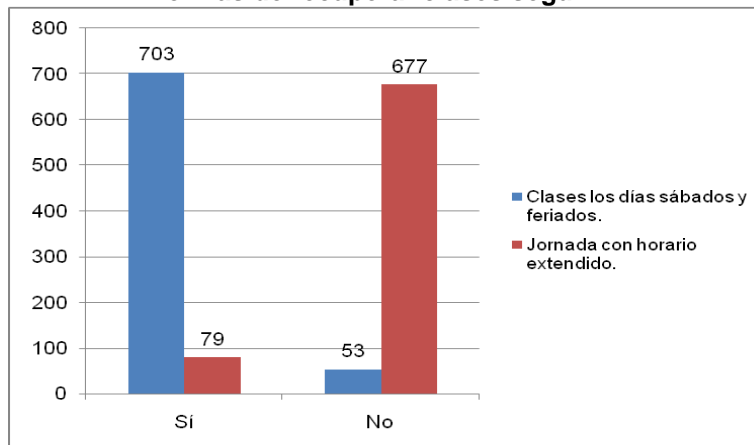
A su vez, 262 IE informaron que las clases se recuperarían hasta enero del 2018, las cuales pertenecen a la jurisdicción de 54 UGEL. En conclusión, hay ocho UGEL<sup>30</sup> (12%) que tenían programado recuperar clases hasta el final del año 2017, mientras que sus respectivos colegios recuperarían clases hasta enero del 2018. Si la UGEL desconoce el plazo de recuperación de sus colegios, entonces las posibilidades de cumplir con su deber de supervisión, monitoreo y orientación se reducen considerablemente.

Sobre la forma de recuperación de clase, 58 UGEL informaron que recuperarían clases mediante jornadas escolares los días sábados y feriados,

<sup>30</sup>Por ejemplo, las UGEL de Chachapoyas (Amazonas), Arequipa Norte y Arequipa Sur (Arequipa), Chupaca (Junín), UGEL 3 Trujillo Noroeste (La Libertad), UGEL 3 (Lima Metropolitana), Maynas (Loreto) y Piura (Piura).

mientras que 34 UGEL indicaron que, además de los días sábados, los colegios también extenderían la jornada ordinaria de clases hasta la tarde.

**Gráfico N° 10**  
**Formas de recuperar clases según IE**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Este gráfico muestra que 703 IE informaron que recuperarían clases en jornada escolar los días sábados y feriados, mientras que solo 79 IE lo harían a través de horario extendido o clases por la tarde.

Asimismo, 53 IE indicaron que no recuperarían clases los sábados y feriados, las cuales pertenecen a la jurisdicción de 25 UGEL. A su vez, 19<sup>31</sup> de estas 25 UGEL pertenecen al grupo de 58 UGEL que informaron que recuperarían los días sábados y feriados. En conclusión, las 19 UGEL que respondieron que los colegios de su jurisdicción recuperarían clases mediante jornadas en sábados y feriados, tienen colegios bajo su supervisión cuyos directores respondieron exactamente lo contrario.

Esta información contradictoria entre UGEL e IE puede explicarse por la escasa labor de orientación y supervisión de las instancias de gestión educativa descentralizada.

Respecto a la opinión brindada por los padres y madres de familia en la entrevista realizada en la supervisión, 2370 personas entrevistadas expresaron estar de acuerdo con la forma de recuperar clases establecida por la IE, mientras que 236 manifestaron su desacuerdo. Cabe precisar que de los padres y madres de familia que expresaron su desacuerdo, 85 además indicaron que no tenían conocimiento del Plan de recuperación clases.

c) *II.EE supervisadas por las UGEL*

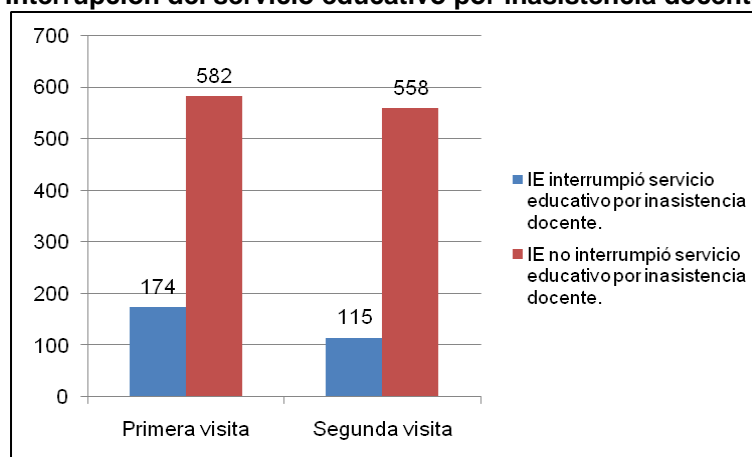
Las UGEL deben garantizar la continuidad del servicio educativo, y supervisar y orientar la gestión de las IE. En un proceso de recuperación de horas perdidas por una huelga prolongada, cumplir con su función también se torna un imperativo ético, puesto que el Estado está obligado a restituir la plena vigencia del derecho fundamental a la educación, garantizando la prestación con calidad del servicio educativo.

<sup>31</sup>Las 19 UGEL son: Números 2, 3, 4 y 7 (Lima Metropolitana); Huaraz (Áncash); Abancay y Andahuaylas (Apurímac); Arequipa Norte y Arequipa Sur (Arequipa); Huamanga (Ayacucho); Cajamarca y Jaén (Cajamarca); Ilo (Ica); Huánuco (Huánuco); Maynas (Loreto); Tambopata (Madre de Dios); Mariscal Nieto (Moquegua); Puno (Puno) y San Martín (San Martín).

Durante la primera visita de supervisión a 756 colegios, en 194 IE no se encontró al director/a del plantel; en la segunda supervisión a 673 colegios, en 195 IE tampoco se halló al director/a. Este dato preocupa, debido al rol que cumple el director de la IE, ya que como líder pedagógico debe supervisar y acompañar la labor de sus docentes. Ello lo realiza, por ejemplo, velando porque en el contexto de la recuperación de clases, las tareas escolares que se asignen a los estudiantes sean dosificadas razonablemente.<sup>32</sup>

Cabe precisar que de las 194 IE donde no se halló al director en la primera visita, 17 IE pertenecen a la jurisdicción de las UGEL que no tienen un Plan de supervisión y monitoreo o que, teniéndolo, no comprende la verificación de la asistencia del personal directivo, lo que agrava la situación. Además, de esas 194 IE, 72 no recibieron orientación por parte de sus respectivas UGEL.

**Gráfico N° 11**  
**Interrupción del servicio educativo por inasistencia docente**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

El gráfico muestra que en la primera visita de supervisión a colegios, 174 IE (23%) informaron haber interrumpido el servicio educativo, debido a la ausencia de personal docente; en la segunda visita de supervisión, 115 IE (17%) también indicaron haber interrumpido clases por ausencia docente. De esas 174 IE que interrumpieron clases, 33 IE informaron la necesidad de contratar docentes, y 42 IE no recibieron orientación ni apoyo técnico por parte de la UGEL.

Luego de una paralización de clases, el Estado tiene la obligación de proteger el derecho fundamental a la educación mediante acciones que garanticen la restitución y continuidad del servicio educativo. Sin embargo, el 23% (174 IE) de colegios supervisados interrumpieron clases por ausencia de personal docente, lo que agrava la afectación del derecho a la educación de niñas y niños.

La interrupción de clases por ausencia de docentes también contraviene lo dispuesto por el Decreto de Urgencia N° 012-2017, porque expresamente autoriza a la DRE y UGEL a contratar docentes para cumplir con la recuperación de clases. Es decir, el marco normativo ha establecido mecanismos para impedir la falta de docentes en los colegios, de manera tal

<sup>32</sup>Resolución Ministerial N° 585-2017-MINEDU, numeral 1.6.

que las instancias de gestión educativa descentralizada tienen que gestionar su contratación y supervisar su asistencia y puntualidad.

d) *La recuperación de clases en el aula*

En la supervisión a colegios se visitó y observó la labor docente en aula perteneciente al quinto grado de secundaria. Ello permitió verificar la prestación efectiva del servicio educativo, así como apuntar aspectos pedagógicos básicos.

i. **Primera visita a instituciones educativas**

La primera visita a IE se efectuó del 16 al 27 de octubre del 2017, supervisando 756 colegios; de ese grupo, en 672 IE se hizo la visita al aula.

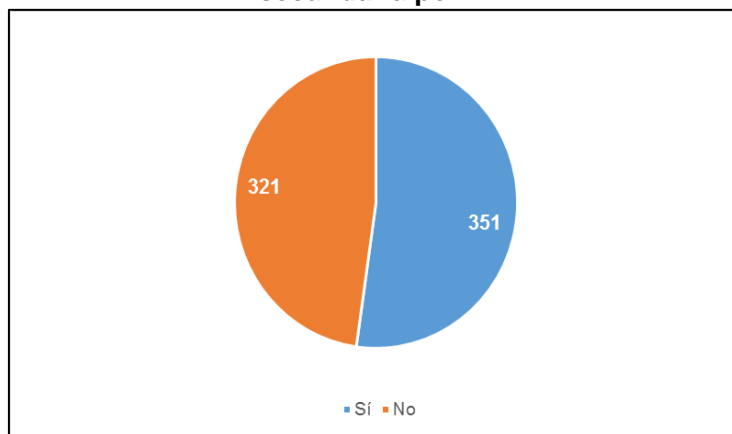
a) *Asistencia y puntualidad del personal docente*

Durante la visita de observación en aula de quinto grado de secundaria, en 22 IE el docente fue impuntual al inicio de clases, mientras que en 56 IE lo fueron en finalizar clases. En conclusión, en la mayoría de IE supervisadas los docentes fueron puntuales al inicio (650 IE) y al final (616 IE) del desarrollo de su clase.

b) *Inasistencia de estudiantes del aula visitada*

En la visita de observación en aula también se verificó la inasistencia de estudiantes, lo que es más preocupante tratándose de alumnos/as de quinto de secundaria, dada la proximidad de concluir sus estudios.

**Gráfico N° 12**  
**Inasistencia de estudiantes en el aula visitada de 5º grado de secundaria por IE**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Este cuadro muestra que en 351 IE hubo inasistencia de estudiantes en el aula visitada de quinto grado de secundaria, mientras que en 321 IE se encontró a todos los estudiantes matriculados. Es decir, en el 52% de las 672 aulas visitadas hubo inasistencia de estudiantes. Asimismo, de las 351 IE donde hubo inasistencia de estudiantes, en 269 IE faltaron de uno a cinco estudiantes; en 52 IE, de seis a diez estudiantes; y en 29 IE, más de diez estudiantes.

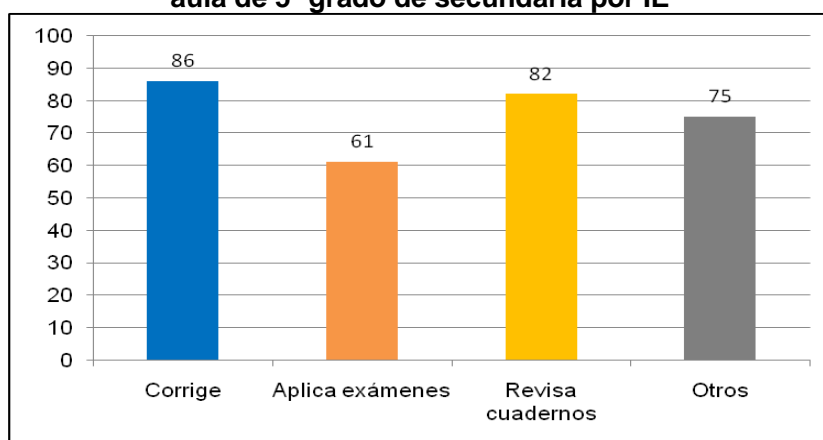
La educación es libre y accesible de manera universal, y el Estado tiene la obligación de garantizar que todos y todas gocen y ejerzan su derecho a la educación. Al respecto, existe un marco normativo que

busca prevenir la ausencia de estudiantes, mediante la difusión del plan de recuperación de clases y la participación de padres y madres de familia.<sup>33</sup>

c) *El desarrollo de la clase en el aula*

De las 672 IE visitadas, en 611 IE se pudo observar un buen clima para el desarrollo de la clase, mientras que en 61 IE se halló un ambiente desordenado, con estudiantes que no prestaban atención o con bulla que impedía la debida atención del desarrollo de la clase. Esta situación obedeció a distintos factores, como se detalla en el gráfico N° 13.

**Gráfico N° 13**  
**IE cuyos docentes no desarrollaban clase durante la visita en el aula de 5° grado de secundaria por IE**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Asimismo, en 390 IE se halló que el profesor desarrollaba el tema programado en clase. En aquellas IE donde el docente no dictaba una clase, en 86 IE el personal docente corregía tareas o trabajos; en 82 IE revisaba cuadernos; en 61 aplicaba exámenes; y en 75 IE se halló el desarrollo de otras actividades extraescolares,<sup>34</sup> lo que debería quedar restringido a las actividades fuera de las horas de dictado.

d) *El programa curricular reajustado*

Al inicio del año escolar, el personal directivo y docente del colegio debe elaborar su Plan anual de trabajo, el que incluye el calendario escolar con el programa curricular y su cronograma. Luego de restituidas las clases, se debió reajustar el citado programa curricular.<sup>35</sup>

Al respecto, en 637 IE hubo correspondencia entre el tema desarrollado en la clase por el personal docente y el programa curricular correspondiente al curso o área escolar. Por el contrario, en 35 IE el tema trabajado no era coherente con el programa curricular del colegio.

<sup>33</sup>Resolución Ministerial N° 470-2017-MINEDU, Anexo 2, numeral 1.4 de la parte I, y numeral 3.1 de la parte III.

<sup>34</sup>Actividades como: entrevista con padres y madres de familia, sesiones de tutoría, jornada de limpieza del salón, bicicleteada, concurso de deporte, entre otros.

<sup>35</sup>Resolución Ministerial N° 470-2017-MINEDU, Anexo 2, numeral 1.4 de la parte I.

## ii. Segunda visita a instituciones educativas

La segunda visita de supervisión a colegios se efectuó del 20 de noviembre al 13 de diciembre del 2017, supervisándose 673 IE. Es decir, se supervisó 83 colegios menos debido a las siguientes razones: la conclusión del proceso de recuperación de clases, que el colegio estaba cerrado, no hallar docentes en el colegio y/o sin estudiantes en día sábado, o porque el director de la IE indicó expresamente que no cumplirían con la recuperación de clases.<sup>36</sup>

Antes de presentar los resultados de observación en aula, se debe destacar algunos resultados de la segunda supervisión a las IE:

- En 195 IE (29%) de 673 no se halló al director/a del plantel.
- En 115 IE (17%) hubo interrupción del servicio educativo debido a la ausencia de docentes.
- En 30 IE manifestaron la necesidad de contratar docentes para cumplir con el plan de recuperación de horas de clases.
- En 157 IE (23%) indicaron no haber recibido orientación y apoyo técnico por parte de la UGEL; de este grupo, además, 89 IE también indicaron no haber recibido orientación y apoyo técnico de la UGEL en la primera visita de supervisión.
- Las regiones que registran mayor cantidad de colegios que no recibieron orientación ni en la primera ni en la segunda visita son: Cajamarca (10 IE), Cusco (9 IE), Huánuco (10 IE) y Tumbes (10 IE).

Se debe precisar que de las 673 IE visitadas, se pudo hacer la visita de observación en aula en 612 IE por las razones antes esbozadas.

### a) Asistencia y puntualidad del personal docente

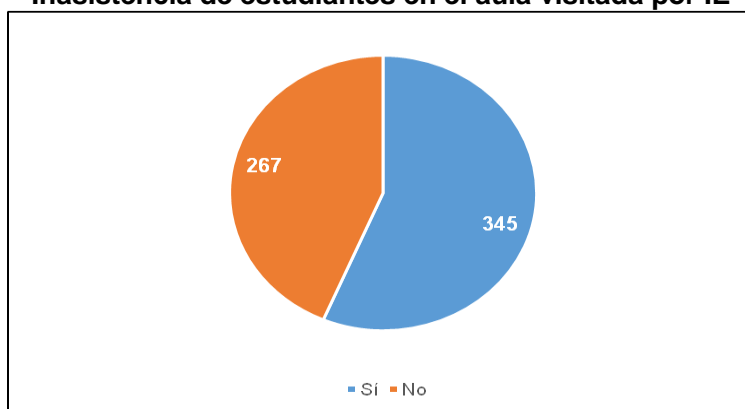
En 18 IE se halló que el personal docente fue impuntual al inicio de su clase, mientras que en 20 IE los docentes lo fueron al terminar su clase. Es decir, en la mayoría de los colegios el personal docente fue puntual al inicio de clases (594 IE) y al culminar la misma (592 IE).

### b) Inasistencia de estudiantes del aula visitada

Con relación a la inasistencia de estudiantes, el siguiente gráfico muestra los resultados.

<sup>36</sup>Situación hallada por los comisionados/as del Módulo de Atención Defensorial de Tarapoto.

**Gráfico N° 14**  
**Inasistencia de estudiantes en el aula visitada por IE**



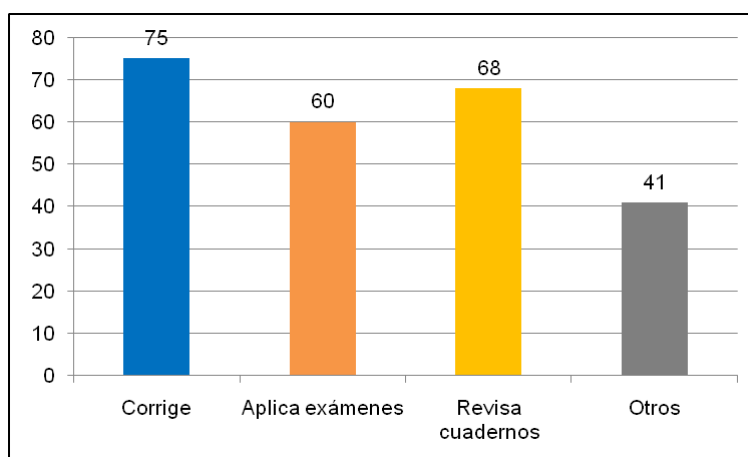
Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

En 345 IE se reportó inasistencia de estudiantes en las aulas de quinto grado de secundaria visitadas. De ese grupo, en 227 IE faltaron de uno a cinco estudiantes; en 59 IE, de seis a diez estudiantes; en 36 IE, más de diez estudiantes; y en 23 IE, la persona entrevistada no pudo precisar el número de estudiantes que faltaron a clases.

c) *El desarrollo de la clase en el aula*

Con relación al clima escolar, en 563 IE se encontró un aula visitada con ambiente adecuado para el desarrollo de clases; mientras que en 49 IE se halló un escenario que dificultaba las clases del personal docente.

**Gráfico N° 15**  
**Instituciones educativas cuyos docentes no desarrollaban clase durante la visita al aula**



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2017)

Durante la visita a las aulas de quinto grado se observó que en 435 IE el personal docente desarrollaba clases; por el contrario, en las demás IE el personal docente desarrollaba otras actividades: en 75 corregía



las tareas y trabajos de sus estudiantes; en 60 IE aplicaba exámenes; en 68, revisaba cuadernos; y en 41 IE hacía otras actividades.<sup>37</sup>

d) *El programa curricular reajustado*

Con relación a la coherencia entre la clase desarrollada durante la observación al aula y el programa curricular de la IE, en 594 IE hubo correspondencia, mientras que en 18 IE el personal docente desarrolló actividades pedagógicas sobre un tema diferente al establecido en el citado programa.

---

<sup>37</sup> Actividades como preparación de clases, atención a padres y madres de familia.

## CONCLUSIONES

1. La paralización de clases, debido a la huelga magisterial, constituye una afectación del derecho a la educación, en la medida que no se dispone de docentes y se afectan los logros del aprendizaje, siendo este uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y una política priorizada por el Ministerio de Educación.<sup>38</sup>
2. Un mecanismo para restituir el derecho a la educación de los y las estudiantes es la recuperación efectiva de las horas de clases perdidas, lo que implica que las instancias de gestión educativa descentralizada (Minedu, DRE, UGEL e instituciones educativas) cumplan con sus obligaciones legales y con el imperativo ético que exige su función pública.
3. El proceso de recuperación de horas efectivas de clases no cumplió su objetivo de restituir el derecho a la educación de las y los estudiantes. El incumplimiento de deberes de las instancias de gestión educativa descentralizada (DRE y UGEL), así como la paralización de clases por ausencia de personal docente y la inasistencia de estudiantes muestra que la recuperación de clase no fue integral ni plena.
4. El desarrollo de la huelga magisterial del 2017 tuvo un impacto diferenciado entre regiones e incluso entre provincias de una misma región, lo que generó que la información de las instancias de gestión educativa descentralizada (DRE y UGEL) sea en muchos casos contradictoria, dificultando el cumplimiento de sus deberes de orientación y supervisión a la labor de las IE.
  - En promedio, las DRE perdieron 214 horas lectivas, lo que representa 30 días de clases; mientras las UGEL perdieron 161 horas lectivas en promedio, es decir, aproximadamente 23 días de clases.
  - Al momento de la visita de supervisión, no todas las DRE cumplían con implementar su plan de recuperación de clases. Las DRE Arequipa, Junín, Lambayeque, Pasco y Tacna no lo hacían cuando se las supervisó en el mes de octubre del 2017.
  - 12 DRE no tenían un programa de difusión a la comunidad educativa sobre el Plan de recuperación de clases: Amazonas, Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Ica, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín y Tumbes.
  - 4 DRE (Cusco, Huancavelica, Pasco y Tumbes) informaron al Minedu un número de días perdidos que difiere de manera sustancial con la información brindada a la Defensoría del Pueblo sobre el mismo punto.
  - 24 DRE indicaron haber cumplido con brindar orientación y apoyo técnico a todas sus UGEL, sin embargo, estas unidades informaron a la Defensoría del Pueblo lo contrario.
  - 19 UGEL que informaron que en su jurisdicción se recuperarían clases los días sábados y feriados, tienen instituciones educativas cuyos directores/as informaron exactamente lo contrario.

<sup>38</sup>De acuerdo al Censo Escolar (Minedu), el año 2017 en las instituciones educativas públicas de educación básica regular se matricularon 5'795.017 estudiantes; de los cuales, 1'927.444 estudiaron en el nivel de educación secundaria. Los estudiantes del 2º grado de secundaria de los colegios urbano públicos, según ECE 2016, alcanzaron un nivel satisfactorio de aprendizaje en Matemática en el 9,8% de casos y 11,6% lo alcanzaron en Comprensión Lectora.

- 8 UGEL tenían programado recuperar clases hasta el final del año 2017, mientras que sus respectivos colegios recuperarían clases hasta enero del 2018.
  - Hay 25 UGEL cuyas instituciones educativas necesitaron contratar docentes, número muy superior al de las 6 UGEL que reportaron haber recibido solicitudes de contratación.
  - 83 IE se encuentran en regiones donde las instancias de gestión educativa descentralizada no cumplen con sus funciones, ya que ni las DRE asisten y orientan a las UGEL, ni estas lo hacen con sus respectivas instituciones educativas.
  - 89 IE no recibieron orientación técnica por parte de su UGEL ni en la primera ni en la segunda visita de supervisión. Las regiones con mayor número de colegios sin recibir orientación son: Cajamarca (10 IE), Cusco (9 IE), Huánuco (10 IE) y Tumbes (10 IE).
  - En la primera visita de supervisión, en 194 IE (25%) no se encontró al director/a del plantel; esta situación se repitió en 195 IE (29%) en la segunda visita.
  - En la primera visita de supervisión, 174 IE (23%) informaron haber interrumpido el servicio educativo por ausencia de personal docente; en la segunda visita, en 115 IE (17%) ocurrió lo mismo.
  - En la primera visita de supervisión, en 351 IE (46%) hubo inasistencia de estudiantes en el aula visitada; en la segunda visita de supervisión, en 345 IE (51%) se repitió la misma situación.
5. Respecto al rol y participación de los padres y madres de familia, si bien 2166 indicaron haber sido convocados por la IE a una reunión respecto al plan de recuperación de horas de clases, solo 1170 participaron efectivamente en la elaboración del citado plan.

## RECOMENDACIONES

La paralización de clases en escuelas públicas – ocasionada por una huelga magisterial- priva a las niñas, niños y adolescentes, especialmente aquellos de escasos recursos, de la oportunidad de lograr los aprendizajes esperados para su desarrollo integral. En cumplimiento del principio del interés superior del niño y de su especial protección constitucional, la Defensoría del Pueblo ha optado por la defensa del derecho a su educación.

En este sentido, planteamos las siguientes recomendaciones:

### *Al Ministerio de Educación*

1. Establecer mecanismos permanentes de diálogo, que de forma preventiva, genuina y eficaz evalúen las necesidades e intereses sociales del magisterio, para que sus demandas se resuelvan a través de todos los mecanismos legales y democráticos existentes, sin afectar el derecho a la educación.
2. Implementar el padrón nacional de docentes alternos establecido en el D.S.N°017-2007-ED, reglamento de la Ley N°28988 – Ley que declara la educación básica regular como servicio público esencial, para garantizar la no interrupción de clases en un contexto de huelga magisterial.

### *A los Gobierno Regionales, a través de las DRE y UGEL*

3. Establecer mecanismos que permitan el registro e intercambio oportuno de información idónea para mejorar la gestión de la institución educativa y la prestación del servicio educativo, en particular respecto a la contratación de docentes, la asistencia y/o tardanza de personal docente y la inasistencia de estudiantes.