Una aproximación a la gestión de la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales.

Recomendaciones para su fortalecimiento

DEFENSORIA DEL PUEBLO

Serie Informes de Adjuntía - Informe Nº 016-2016-DP/AAE

Informe de Adjuntía Nº 016-2016-DP/AAE

Una aproximación a la gestión de la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales. Recomendaciones para su fortalecimiento

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N.° 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, diciembre de 2016.
600 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2016-17695

Cuidado de la edición: Dany Cruz Guerrero y Fabrizio Tealdo Zazzali.

Este informe ha sido elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal. La investigación y redacción han sido realizadas por los comisionados José Antonio Sarmiento Rojas y Renzo Deza Deza, bajo la dirección de Eugenia Fernán-Zegarra, Adjunta (e) al Defensor del Pueblo para la Administración Estatal.

Con motivo de la supervisión se tuvo el apoyo de las oficinas defensoriales y módulos de atención existentes en todo el territorio nacional.

En el marco del Convenio con el Proyecto "Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (Forge)", que es implementado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), con fondos otorgados por el Gobierno de Canada a través de Global Affairs Canada (Proyecto N° A-034597), se contó con la asistencia técnica de la consultora Tania Orihuela Gutiérrez y del consultor Robin Cavagnoud.

En el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) se contó con la asistencia técnica del consultor Jorge Luis Medina Gutiérrez para la elaboración de la muestra de estudio.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos* financiada por Canadá (2006-2017), AECID (2007-2016), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2014) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa "La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos" de la Defensoria del Pueblo – Ampliado.

* www.defensoria.gob.pe/canastadefondos.

Informe

Una aproximación a la gestión de la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales. Recomendaciones para su fortalecimiento

Siglas y acrónimos 9

Presentación 13

Introducción 15

Objetivo y muestra de la supervisión 17

Metodología e instrumentos de supervisión 20

Capítulo 1
El desempeño del y la docente-director/a en el marco de la gestión escolar 21

1.1. Posibilidades docentes de implementar los instrumentos que orientan su desempeño en el contexto de una IE primaria multigrado de zonas rurales 22

1.2. Posibilidades docentes de implementar una adecuada gestión en una IE primaria multigrado de zonas rurales 24

1.3. Los lineamientos específicos para la labor del y la director/a de una IE primaria multigrado del ámbito rural en los instrumentos de orientación de desempeño y gestión educativa 27

1.4. Propuestas de solución a la carga de labores del y la docente-director/a de una IE primaria multigrado de zonas rurales 31

1.5. Compromisos de gestión escolar 33

1.6. Presupuesto en materia educativa 36

Capítulo 2
¿Dónde se ubica y qué servicios tiene la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales? 39

2.1. Los espacios y ambientes en el local de la institución educativa 39

2.2. Servicios en la localidad de ubicación de la institución educativa 44

2.3. Servicios básicos en la institucion educativa 46

2.4. Condiciones de tenencia de los locales escolares 54

2.5. Peligros asociados a la ubicación de los locales escolares 55

Capítulo 3
¿A qué niños y niñas se enseña en la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales? 57

3.1. Características de los y las estudiantes 58
3.2. Situación de la escolaridad de los y las estudiantes 71
3.3. Identidad de los y las estudiantes 78

Capítulo 4
¿Quién dirige y enseña en la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales? 83

4.1. Características del y la docente-director/a y su gestión 83
A. Condición laboral del y la docente-director/a. Las ventajas de una mayor permanencia en el cargo 83
B. Acciones de desplazamiento y licencias del y la docente-director/a. La necesidad de su reemplazo oportuno 86
C. Asignaciones económicas por laborar en condiciones especiales 89
4.1.1. Experiencia y formación pedagógica del personal docente-director 95
4.1.2. La importancia de la formación pedagógica del personal docente-director en el contexto intercultural del ámbito rural 99
4.1.3. La capacitación en adaptaciones curriculares para la atención de estudiantes con discapacidad 103
4.2. Condiciones materiales que inciden en la gestión del y la docente-director/a 110
A. Programa de mantenimiento de infraestructura y mobiliario escolar 110
B. Gestión de la distribución de los materiales y recursos educativos en las instituciones educativas 117
4.3. La gestión para el cumplimiento de la calendarización escolar y el uso pedagógico del tiempo 126
4.3.1. Disponibilidad del y la docente-director/a al inicio del año escolar 128
4.3.2. Tiempo de traslado del y la docente-director/a 131
A. Tiempo de traslado desde su domicilio a la IE 131
B. Tiempo de traslado hacia el servicio de internet 134

4.3.3. Disponibilidad del personal docente al inicio del año escolar 135
4.3.4. Disponibilidad del personal docente durante el año escolar 136
A. Control de asistencia y permanencia por el y la docente-director/a 136
B. Control de asistencia y permanencia docente por la UGEL 138
C. Colaboración de padres y madres de familia y otros actores de la comunidad educativa en el control de la asistencia 142
4.3.5. Imposición de sanciones por inasistencias y tardanzas. Rol del y la docente-director/a y de la UGEL 143
4.3.6. Procedencia de la suspensión de las labores académicas 146
4.3.7. Recuperación de horas de clase en casos de inasistencias, tardanzas y suspensión 148

Capítulo 5
¿Qué necesita el y la docente-director/a de la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales para la mejora del logro de aprendizajes? 151

5.1. Evaluación Censal de Estudiantes 151
5.2. Jornadas de reflexión sobre los aprendizajes 158
5.3. Acompañamiento pedagógico 160
5.4. Capacitación en servicio para el logro de aprendizajes 170

Capítulo 6
¿Qué medidas se adoptan en las escuelas primaria multigrado de ámbitos rurales para garantizar la protección del derecho a la integridad de los niños y las niñas? 177

6.1. Sobre la violencia escolar 179
6.2. Sobre la violencia familiar 185
6.3. Mecanismos o instrumentos para la atención de los diversos tipos de violencia que afectan a los y las estudiantes 188

Capítulo 7
¿Cómo colabora la familia con la gestión del y la docente-director/a? 197

7.1. El rol de padres y madres de familia en la educación de sus hijos e hijas 197
7.2. La participación de las familias en el proceso educativo 198
7.3. El Consejo Educativo Institucional y la Asociación de Padres de Familia 201

Capítulo 8
¿Qué otros servicios reciben los niños y las niñas de las escuelas primaria multigrado de ámbitos rurales para su desarrollo integral? 207

8.1. El derecho a la educación y los servicios complementarios 207
8.2. El Programa de Alimentación Escolar Qali Warma (PQW) 208
8.2.1. Aspectos generales 209
8.2.2. Aspectos prácticos de la presencia del programa 211
8.2.3. La gestión del y la docente-director/a en la ejecución del programa 213
8.3. Plan de Salud Escolar (PSE) 219
8.4. Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres—Juntos 229

Capítulo 9
¿Cómo coordinan y cooperan las escuelas primaria multigrado de ámbitos rurales? 235

Conclusiones 241

Recomendaciones 251

Anexo 257

Siglas y acrónimos

Apafa:	Asociación de Padres de Familia
Aspi:	Acompañante de Soporte Pedagógico Intercultural
Cae:	Comité de Alimentación Escolar
Cebe:	Centro de Educación Básica Especial
Cm:	Comité de Mantenimiento
Conei:	Consejo Educativo Institucional
Escale:	Estadística de la Calidad Educativa
Ece:	Evaluación Censal Escolar
Enpeti:	Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
Juntos:	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS
Lge:	Ley General de Educación
Lgpcd:	Ley General de la Persona con Discapacidad
Nee:	Necesidades educativas especiales
Pat:	Plan Anual de Trabajo
Pei:	Proyecto Educativo Institucional
Pela:	Programa Estratégico Logros de Aprendizaje
Perú Educa:	Sistema Digital para el Aprendizaje Perú Educa
Pqw:	Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
Pse:	Plan de Salud Escolar
Pronied:	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
Reunis:	Repositorio Único Nacional de Información en Salud
Serce:	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
Siage:	Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa
Saanee:	Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales
Síseve:	Sistema Especializado de Reportes de casos sobre Violencia Escolar
Wasichay:	Sistema de Gestión de Mantenimiento de Locales Escolares

Instrumentos de Política Educativa

PEN:	Proyecto Educativo Nacional
PNAIA:	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia

Organismos del Estado, instancias gubernamentales e instancias de gestión educativa

CNE:	Consejo Nacional de Educación
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU:	Ministerio de Educación
MINSA:	Ministerio de Salud
MIDIS:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP:	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
RENIEC:	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
UEE:	Unidad de Estadística Educativa
UGM:	Unidad Gerencial de Mantenimiento

Instancias de gobierno e instancias de gestión educativa local

GL:	Gobierno local
GORE:	Gobierno regional
DRE:	Dirección Regional de Educación
UGEL:	Unidad de Gestión Educativa Local

Instrumentos internacionales

PIDESC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
COMITÉ DE DESC:	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDN:	Convención sobre los Derechos del Niño
CDPCD:	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Organismos internacionales

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Presentación

El principio de equidad establecido en la Ley General de Educación garantiza la atención de niños y niñas que viven en condiciones de vulnerabilidad, con el propósito de compensar las desigualdades. En nuestro país persiste la falta de igualdad de oportunidades derivada de factores económicos, geográficos, sociales, entre otros, que afecta el acceso y la continuidad en el sistema educativo.

Corresponde al Estado garantizar que los y las estudiantes en condición de pobreza reciban atención preferente y una educación de calidad que les permita desarrollarse en igualdad de condiciones. Una manera de acercarnos progresivamente a la realización equitativa de los derechos es reduciendo las brechas de los servicios educativos entre las zonas urbana y rural.

La atención a la diversidad del educando de escuelas multigrado de zonas rurales requiere de una organización y práctica pedagógica pertinente a su realidad y características específicas: extra edad, trabajo infantil, discapacidad, origen étnico, entre otras. Por ello, la propuesta pedagógica debe responder de modo diferenciado a sus necesidades.

La ausencia de una propuesta pedagógica adecuada y efectiva origina inequidad en el acceso a conocimiento significativo, lo que repercute en el aprendizaje. Según el Consejo Nacional de Educación, más del 92 % de niños y niñas con lengua shipiba no comprende lo que lee en castellano como segunda lengua; además, 18,3 % de estudiantes de 12 a 13 años no concluye oportunamente la primaria, cifra que sube a 31,4 % en el ámbito rural, a 34,7 % en estudiantes con lengua indígena y a 36,7 % en aquellos que afrontan condiciones de pobreza extrema.[2]

Educar en la diversidad implica no solo garantizar el acceso, sino también la permanencia y el logro de aprendizajes mediante condiciones mínimas de disponibilidad de recursos humanos, materiales y presupuestarios, así como de servicios intersectoriales para una formación integral.

Actualmente las escuelas multigrado de zonas rurales son beneficiadas con diversas medidas, con la finalidad de lograr la mejora de aprendizajes y la retención escolar. Entre ellas, destacan los acompañamientos pedagógicos,

[2] Consejo Nacional de Educación. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones 2015*.p.24.

el mantenimiento de la infraestructura escolar, la alimentación escolar y la atención de la salud. Sin embargo, la gestión de estas escuelas, al ser conducidas por un o una docente que a la vez ejerce como director/a, se vuelve compleja debido a las numerosas actividades pedagógicas y administrativas que debe realizar en un contexto educativo con especiales características socioculturales, lingüísticas y económicas.

Este informe presenta una aproximación a la labor pedagógica e institucional de estos y estas profesionales. A partir de un análisis exhaustivo, se determinan algunos nudos críticos de la gestión del y la docente-director/a que reducen su eficiencia. En ese sentido, las conclusiones y recomendaciones formuladas contribuyen al análisis y debate público de la educación en zonas rurales, vista desde un enfoque integral y en consideración a la reforma magisterial y de la educación superior en curso.

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo

Introducción

En nuestro país, la escuela de ámbitos rurales cumple un rol fundamental para atender el derecho a la educación de la población más vulnerable. En estos ámbitos se comprende a una población escolar de 1 258 334 alumnos y alumnas[2] y al 75,2 % del total de escuelas de nivel primaria a nivel nacional; de este porcentaje un 48,4 % son instituciones educativas (IE) multigrado (o polidocentes incompletas).

La naturaleza de dichas escuelas implica más de un grado por aula; diferentes edades entre los estudiantes; distintos niveles, estilos y ritmos de aprendizaje; variadas competencias y experiencias de vida familiar y cultural; heterogéneas motivaciones e intereses de aprender; diversidad cultural y lingüística, entre otros[3]. Estas características en su alumnado, así como las dificultades por su ubicación geográfica y contexto sociocultural y económico, merecen una atención prioritaria del Estado.

En el Perú existen más de 39 mil profesores y profesoras que trabajan en una escuela unidocente o polidocente multigrado en diferentes entornos rurales.[4] Las escuelas multigrado están lideradas por docentes-directores/as, quienes tienen la responsabilidad de desarrollar —al mismo tiempo— actividades pedagógicas, administrativas e institucionales. Además, las gestiones que resulten necesarias ante los diferentes niveles de gobierno y las vinculadas a la actividad intersectorial en lo que respecta a los servicios complementarios a la educación, como son los programas sociales Juntos y Qali Warma, así como el Plan de Salud Escolar, entre otros.

El presente informe ha sido elaborado sobre la base de la información resultante de las entrevistas a las y los docentes-directores/as de 566 instituciones educativas, con el fin de evidenciar los retos y dificultades que tienen estos profesionales para lograr una adecuada gestión escolar en las distintas áreas

---

2 Conforme a información obtenida en la plataforma Estadística de la Calidad Educativa (Escale), correspondiente al año 2015, sobre Magnitudes de la Educación (matrícula) e instituciones educativas públicas. Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/.

3 «Lineamientos para el Mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural», aprobado por Resolución de Secretaría General N.° 256-2016-MINEDU, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de junio de 2016 (numeral 6.1).

4 Conforme al Censo Escolar 2015, citado en: http://www.cne.gob.pe/index.php/CNE-Informa/cne-transmitira-en-vivo-presentacion-del-informe-preliminar-de-la-defensoria-sobre-la-situacion-del-docente-director-en-escuelas-multigrado.html.

rurales y, por ende, mejorar los aprendizajes de las y los estudiantes. Sus expectativas y opinión informada son importantes e invalorables, debido a su experiencia con respecto a la mejora de los procesos educativos.

Ellas y ellos están llamadas/os a ser agentes de cambio, en la medida que son indispensables para la correcta implementación de las políticas educativas que resulten pertinentes en el marco de la descentralización. Además, en la práctica, son corresponsables de las distintas iniciativas sectoriales favorables a la educación y al desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes de la localidad donde ejercen su profesión.

En las zonas rurales, el servicio educativo se encuentra estandarizado y la presencia del Estado es todavía escasa y dispersa. Justamente, es en este contexto donde se producen las tasas más altas de repitencia, abandono o deserción escolar y donde se espera que la gestión de la escuela rural haga la diferencia. Y es que la institución educativa se constituye en aquel lugar privilegiado donde convergen niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, entre ellas: pobreza, origen étnico, discapacidad, entre otras, cuya circunstancia de vida y realidad aportan también al conocimiento y brindan la oportunidad de vivenciar principios[5] como la equidad, la interculturalidad y la inclusión en la escuela.

Frente a ello, se requiere de un servicio público educativo diferenciado y pertinente a ese ámbito especial, que cuente con docentes suficientemente formados para su atención, así como servicios, material e infraestructura básica en la escuela y un decidido apoyo a la gestión del y la director/a de la IE para asegurar la calidad educativa. Las redes educativas coadyuvarían con este propósito.

Finalmente, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 y lo dispuesto en los instrumentos internacionales y normas nacionales, el Estado está obligado a que todos los niños y las niñas de zonas rurales reciban una educación de calidad, equitativa e inclusiva. Tenemos la convicción de que este documento será un aporte para la implementación de políticas específicas para la gestión de las escuelas primaria multigrado, lo que contribuirá a la mejora de los logros de aprendizajey las condiciones de educabilidad de niños y niñas en estado de mayor desventaja para el ejercicio efectivo de su derecho a la educación y derechos conexos.

[5] Ley General de Educación. Artículo 8.

Objetivo y muestra de la supervisión

El objetivo principal fue supervisar la gestión del y la docente-director/a en relación a las condiciones para la enseñanza aprendizaje en la institución educativa (IE) multigrado de nivel primaria ubicada en el ámbito rural, escuela que atiende a la niñez en situación de mayor vulnerabilidad por razones de pobreza, género, edad, discapacidad y origen étnico, entre otros.

La muestra representativa tuvo como base el listado de 23 312 IE proporcionado por la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica del MINEDU. Asimismo, las 566 IE supervisadas —con las características de gestión pública, nivel primaria, tipo multigrado y ubicadas en zonas rurales— tuvieron los siguientes indicadores de inclusión:

1. Que cuente con gradiente de ruralidad rural 2.[6]
2. Que esté comprendida en el Programa de Mantenimiento de Infraestructura y Mobiliario Escolar.
3. Que haya participado en la Evaluación Censal Escolar 2014
4. Que reciba el apoyo social del Programa de Alimentación Escolar Qali Warma.

En la selección de IE de 15 departamentos se tuvo en cuenta, además, su pertenencia al Programa Nacional de Apoyo directo a los más Pobres Juntos.

Tanto el Programa Juntos como el Programa Qali Warma constituyeron indicadores relacionados a la situación o niveles de pobreza de la población estudiantil de las IE. Por consiguiente, la muestra quedó conforme se señala en el siguiente cuadro.

[6] Concepto de Zona Rural 2: Todas las instituciones educativas ubicadas en centros poblados rurales que cuentan con más de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo mayor a las dos horas. O todas las instituciones educativas ubicadas en centros poblados rurales que cuentan con un máximo de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo mayor a los 30 minutos y menor o igual a las dos horas (criterio establecido por el Ministerio de Educación para identificar el grado de ruralidad de escuelas comprendidas en Ì padrón correspondiente para la percepción docente de asignaciones establecidas en la Ley de Reforma Magisterial, Ley N.º 29944).

Cuadro 1
Muestra de 566 IE supervisadas 2015

N.º	Departamento	IE con Programa Juntos	Departamento	IE sin Programa Juntos
1	Amazonas	25	Arequipa	13
2	Áncash	23	Ica	14
3	Apurímac	18	Lambayeque	45
4	Ayacucho	19	Lima Sur, Este y Norte	41
5	Cajamarca	81	Madre de Dios	9
6	Cusco	17	Moquegua	3
7	Huancavelica	26	Tacna	3
8	Huánuco	39	Tumbes	4
9	Junín	22	Ucayali	27
10	La Libertad	38		
11	Loreto	7		
12	Pasco	12		
13	Piura	33		
14	Puno	27		
15	San Martin	20		
	Total	**407**		**159**

Elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

El universo de la población de estudio con Programa Juntos totalizó 2486 escuelas distribuidas en 15 departamentos a nivel nacional. El tipo de muestreo utilizado fue probabilístico, bietápico,[7] a un nivel de confianza de 95 %, con un margen de error de 5 % y una variabilidad esperada de 50 %. Es representativo debido a que abarcó el 100 % de escuelas de ruralidad.

Dada las características de las escuelas de educación básica regular, la selección de escuelas se realizó en dos etapas:

- Selección basada en muestreo por conglomerado considerando el departamento, dado que la población de escuelas en cada departamento es heterogénea y grande.

[7] El muestreo bietápico implicó la selección de la muestra en dos etapas. Primero, se estableció la muestra por departamento y, luego, se seleccionó un determinado número de instituciones educativas en forma sistemática.

- Para la selección de instituciones educativas en cada departamento, se empleó el método de selección sistemática, teniendo en cuenta un intervalo de muestro N/n.

En lo que se refiere a las escuelas sin Programa Juntos, la población de estudio totalizó 249 escuelas distribuidas en nueve departamentos. Para determinar el tamaño de muestra, se utilizó una fórmula estadística de muestreo, teniendo en cuenta un nivel de confianza de 95 %, margen de error de 5 % y proporción esperada de 50 %, estimando un mínimo de muestra de 151 escuelas.

En atención a las características de las escuelas de educación básica regular, la selección de escuelas también se realizó en dos etapas:

- Selección basada en muestreo por conglomerado considerando el departamento, tomando en cuenta que la población de escuelas en cada uno de ellos es heterogénea.
- Debido a que la población de escuelas en cada departamento es pequeña, no fue necesario emplear el método sistemático. La selección en este caso fue intencional, de acuerdo a facilidades logísticas, de tiempo, distancia y otros.

Los resultados de la supervisión –que fue realizada en octubre y noviembre de 2015– se presentan tomando en cuenta la totalidad de la muestra, en la medida que no se evidencian diferencias muy significativas con respecto a la inclusión del indicador Programa Juntos.

Es preciso señalar que el diseño muestral fue realizado con el apoyo técnico estadístico del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace).

Durante el trabajo de campo se presentaron situaciones que implicaron el reemplazo de 37 IE elegidas inicialmente, debido a que no contaban con algunas de las características establecidas, se encontraban cerradas, el personal estaba ausente, no estaban en funcionamiento porque fueron afectadas por huaycos o sustituidas por otras de distinto tipo; incluso, no se pudo llegar a una escuela por motivos climáticos (lluvias torrenciales). Las instituciones educativas de reemplazo tuvieron las mismas características y ubicación de las seleccionadas en un comienzo.

Metodología e instrumentos de supervisión

La supervisión defensorial se desarrolló mediante visitas inopinadas a las IE seleccionadas, en las cuales se aplicó la técnica de entrevista a docentes designados/as como directores/as. Para ello, se contó con dos instrumentos que recogieron la información proporcionada por dichos profesionales:

- Ficha N.º 1: Supervisión Nacional de Instituciones Educativas de Nivel Primaria Multigrado ubicadas en zona rural.
- Ficha N.º 2: Supervisión de la Gestión de Riesgo de Desastres en Instituciones Educativas de Nivel Primaria Multigrado ubicadas en zona rural.

Dicha labor comprendió, además, la constatación física de información referida a la matrícula, a la disponibilidad de ambientes para la enseñanza aprendizaje, así como de otros aspectos relacionados al proceso. Asimismo, se verificó el uso de materiales educativos, la existencia de servicios básicos, el uso de los cuadernos de control de asistencia docente, el registro de incidencias ante casos de violencia escolar, entre otros.

Capítulo 1

El desempeño del y la docente-director/a en el marco de la gestión escolar

La educación es un proceso de enseñanza y aprendizaje que contribuye a la formación integral de las personas. Por ende, requiere ser prestado con calidad[8], es decir, imprimiendo un nivel óptimo de formación integral a las y los estudiantes, con enfoque inclusivo, así como con currículos diversificados según las particularidades de cada ámbito y las especiales necesidades educativas.

Para ello, el y la profesor/a es un agente fundamental[9] del proceso educativo, en la medida en que pueda ejercer un desempeño laboral eficiente, centrado en alcanzar logros de aprendizajes de sus alumnos/as; garantizar ese nivel de desempeño requiere que este/a docente cuente con una adecuada preparación académica y profesional, conforme al Objetivo N° 3 del Proyecto Educativo Nacional[10]. Este instrumento principal de la política pública educativa plantea entre sus objetivos contar con maestros bien preparados que ejerzan profesionalmente la docencia y se provea de infraestructura, equipamiento y materiales educativos acordes con las exigencias y características de cada lugar.

Por otro lado, dicho/a profesional debe tener la necesaria disponibilidad de tiempo para planificar adecuadamente la gestión escolar, con servicios básicos en la IE y en la localidad en donde funciona la misma para facilitar sus condiciones de trabajo.

Es importante también que se le otorguen los reconocimientos económicos que prevé la ley a favor del y la docente por laborar en especiales condiciones, y tenga el apoyo responsable y planificado de los diferentes actores de la comunidad en el proceso educativo, de las instancias de gestión educativa descentralizada y de la intervención intersectorial del Estado a través de sus servicios complementarios a la educación. La gestión escolar a cargo del y la directora/a de la IE tendrá incidencia fundamental en estos propósitos, como se verá más adelante, pues «la gestión educativa […] marca las relaciones,

---

8 Para definir la calidad de la educación, se ha tomado como referencia el artículo 13 de la Ley General de Educación.

9 Ley de Reforma Magisterial. Artículo 4.

10 Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/PEN-2021.pdf>.

articulaciones, e intercambios entre currículos, programas de apoyo y propuestas que aterrizan en la escuela".[11]

1.1. Posibilidades docentes de implementar los instrumentos que orientan su desempeño en el contexto de una IE primaria multigrado de zonas rurales

El profesor de una institución educativa estatal es un servidor público. Como tal, su desempeño se vincula a la eficiencia en la prestación del servicio, con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio de las personas[12].

Trasladada esta premisa al ámbito de la IE, el desempeño que se espera del y la profesor/a se vincula a una serie de actividades orientadas a lograr que el servicio educativo se brinde en condiciones de calidad en beneficio del alumnado. Esto requiere que deba planificar, desarrollar y evaluar las actividades que aseguren el logro de aprendizajes de los estudiantes,[13] transformando la escuela en un espacio de aprendizaje de valores, respeto y convivencia.[14]

Con el objetivo de orientar ese desempeño, el sector Educación ha elaborado el instrumento Marco de Buen Desempeño Docente,[15] que propone dominios y competencias que debe tener el y la profesor/a para planificar adecuadamente la enseñanza en clase.[16] A su vez, estos se disgregan en una diversa cantidad de desempeños —de carácter esencialmente pedagógico— que se esperan de aquel profesional en el proceso educativo, y que podemos sintetizar principalmente en las actividades destinadas a:

1. Crear un clima propicio para el aprendizaje, la convivencia democrática y la vivencia de la diversidad.
2. Conducir el proceso de enseñanza orientado a que los alumnos aprendan de manera reflexiva y crítica.
3. Establecer relaciones de respeto, colaboración y corresponsabilidad con las familias y la comunidad educativa.

---

11 Programa Escuelas de Calidad, Secretaría de Educación Pública, Gobierno Federal de México. Modelo de Gestión Educativa Estratégica. México D.F.: Secretaría de Educación Pública, 2010, p. 64).

12 Se toma como referencia el concepto de desempeño que esboza la Contraloría General de la República en el artículo 2 de su Directiva N.° 011-2013-CG/ADE denominada «Auditoría de Desempeño», disponible en: http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_382_2013_CG_1.pdf.

13 Ley General de Educación, artículo 56 literal a) y Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, artículo 30 literal a).

14 Conforme al Marco de Buen Desempeño Docente (p. 12), Aprobado por Resolución Ministerial N.° 547-2012-ED publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de diciembre de 2012, disponible en: http://www.minedu.gob.pe/n/xtras/marco_buen_desempeno_docente.pdf.

15 Aprobado por Resolución Ministerial N.° 547-2012-ED, del 27 de diciembre de 2012.

16 Marco de Buen Desempeño Docente, Dominio 1, Competencia 2.

4. Reflexionar sobre su práctica pedagógica y ejercer su profesión con respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Sin embargo, a pesar de la importancia de este marco de desempeño, hay situaciones que pueden comprometer su adecuada implementación, como las que se presentan en IE con aulas multigrado ubicadas en zonas rurales, en las cuales el y la docente ejerce además el cargo de director/a. Ello dificulta de manera exponencial el ejercicio de sus funciones, dada la importante cantidad de actividades que demanda ejercer ambos cargos, tanto en el aspecto pedagógico como administrativo e, incluso, en un contexto en que hay estudiantes de diversas edades, así como con especiales características socioculturales, lingüísticas y económicas.

Se debe tener en cuenta que, al igual que el cargo de docente, el cargo de director/a de IE también requiere de un adecuado desempeño para alcanzar las metas de aprendizaje previstas. Por tal motivo, existe otro instrumento de orientación: el Marco de Buen Desempeño del Directivo,[17] que considera al y la directora como líder/za pedagógico/a de la IE, indica que su actuación constituye uno de los más importantes factores de influencia en los logros de aprendizaje después de la actuación docente, correspondiéndole garantizar la calidad de la práctica docente, las condiciones de trabajo y el funcionamiento de la escuela.[18]

El referido documento propone que la gestión escolar del y la director/a se sustente en un modelo de escuela organizado en tres componentes:[19]

1. Gestión de los procesos pedagógicos.
2. Convivencia democrática e intercultural.
3. Vínculo entre la escuela, la familia y la comunidad.

Para lograr ese modelo de gestión, este instrumento señala que el y la director/a debe contar —al igual que el y la profesor/a— con dominios y competencias que garanticen la calidad del proceso educativo. Entre ellas se pueden destacar, en síntesis, las actividades orientadas a lo que sigue:[20]

---

17 Aprobado por Resolución de Secretaría General N.° 304-2014-MINEDU, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2014, p. 7. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/marco_buen_desempeno_directivo.pdf.

18 Marco de Buen Desempeño del Directivo, p. 7.

19 Marco de Buen Desempeño Directivo, numeral 1.1, p. 11.

20 Marco de Buen Desempeño Directivo, Dominio 1, Competencias 1 y 2, así como Competencias 3 y 4. Además, Dominio 2, Competencias 5 y 6.

1. Gestionar las condiciones para la mejora de los aprendizajes, conduciendo de manera participativa la planificación institucional con conocimiento de las características de los estudiantes y su entorno; diseñando, también de manera participativa, los instrumentos de gestión escolar; y promoviendo un clima escolar basado en el respeto y el reconocimiento de la diversidad.
2. Favorecer las condiciones operativas que aseguren aprendizajes de calidad, gestionando con eficiencia los recursos humanos, materiales, de tiempo y financieros, así como previniendo riesgos y rindiendo cuentas.
3. Orientar los procesos pedagógicos para mejorar la práctica pedagógica y alcanzar las metas de aprendizaje, gestionando la formación continua de sus docentes; generando espacios de reflexión de la práctica pedagógica; y monitoreando el uso efectivo del tiempo y los materiales educativos.

Como se podrá advertir, se espera —tanto del y la docente como del y la director/a de una IE—un gran despliegue de desempeños orientados a lograr la calidad del proceso educativo, los cuales están comprendidos en el Marco de Buen Desempeño Docente y en el Marco de Buen Desempeño del Directivo. Sin embargo, si el y la docente ejerce al mismo tiempo el cargo de director/a de la IE, entonces tendrá que implementar, articular y conjugar las acciones previstas en ambos instrumentos, lo que resulta difícil si ambos cargos se ejercen en contextos con condiciones complejas y diversas características como las que se presentan en los ámbitos rurales.[21]

Sucede lo mismo con las carencias y dificultades que, tanto para docentes como para estudiantes, se reportan en estas zonas vulnerables del país, conforme se colige de algunos resultados de la supervisión defensorial que se presentan en este informe.

1.2. Posibilidades docentes de implementar una adecuada gestión en una IE primaria multigrado de zonas rurales

Desde una perspectiva amplia del conjunto de procesos y de fenómenos que suceden en la escuela, se ha definido a la gestión escolar como: «El ámbito de la cultura organizacional, conformada por directivos, el equipo docente, las normas, las instancias de decisión y los actores y factores que están relacionados con la 'forma' peculiar de hacer las cosas en la escuela, el entendimiento de sus

[21] Ministerio de Educación. *Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación*, Lima, 2013, p. 58. En el referido documento ya se había identificado que las condiciones sociales, económicas y del entorno desfavorecen el logro de los aprendizajes.

Si el y la docente ejerce al mismo tiempo el cargo de director/a de la institución educativa, deberá implementar, articular y conjugar las acciones previstas en ambos marcos, lo que resulta difícil si ambos cargos se ejercen en contextos con condiciones complejas y diversas características como las que se presentan en escuelas multigrado de ámbitos rurales.

objetivos e identidad como colectivo, la manera como se logra estructurar el ambiente de aprendizaje y los nexos con la comunidad donde se ubica».[22]

En esa línea, teniendo presente la situación comentada en el apartado anterior —la implementación conjunta de los Marcos de Buen Desempeño Docente y del Directivo cuando el y la docente ejerce además el cargo de director/a—, hay que agregar que el Minedu encarga al y la director/a el cumplimiento de «Compromisos de Gestión Escolar» para garantizar el logro de aprendizajes. Los establecidos para el año 2015 fueron:[23]

- Progreso anual de los aprendizajes detodos los estudiantes de la IE.
- Retención anual e interanual de estudiantes en la IE.
- Cumplimiento de la calendarización planificada por la IE.
- Uso pedagógico del tiempo en las sesiones de aprendizaje.
- Uso de herramientas pedagógicas por los profesores durante las sesiones de aprendizaje.
- Uso de materiales y recursos educativos durante la sesión de aprendizaje.
- Gestión del clima escolar en la IE.
- Implementación del Plan Anual de Trabajo (PAT) con participación de la comunidad educativa.

Una prioridad y línea de acción para el logro del proceso de calidad de la educación en el bienio 2015-2016 es la modernización y fortalecimiento de la gestión educativa orientada a una gestión educativa ágil y eficiente.[24] Es probable que esta importante tarea, en lugar de dinamizarse, más bien

---

22 Programa Escuelas de Calidad, Secretaríade Educación Pública, Gobierno Federal de México. Modelo de Gestión Educativa Estratégica. México D.F.: Secretaría de Educación Pública, 2010, p. 60.

23 Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica, aprobada por Resolución Ministerial N.° 556-2014-MINEDU, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de diciembre de 2014.Numeral 4.

24 *Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica, numeral 4 y Normas y Orientaciones para el desarrollo de año escolar 2016 en instituciones educativas y programas educativos de la educación básica,* numeral 5.2.4, aprobada por Resolución Ministerial N.° 572-2015-MINEDU, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2015. En la misma línea, según el Marco de Buen Desempeño Directivo, numeral 1.2. (p.13), el liderazgo pedagógico del director—que se expresa en su gestión escolar— tiene como uno de sus retos dinamizar los procesos para reconstruir y recuperar el sentido y el valor de la vida escolar.

pueda debilitarse y volverse inviable si el director sucumbe ante los desafíos que le imponen las múltiples necesidades de una IE de zona rural con aulas multigrado.

Las labores pedagógico-didácticas propiamente dichas se anexan a una serie de actividades relacionadas con la administración de recursos humanos y presupuesto, la gestión de infraestructura y mobiliario, la gestión de riesgos, la coordinación con la comunidad educativa e instancias de gestión educativa descentralizadas y, en general, con la atención de los servicios complementarios de la educación, entre otros. A ello hay que añadir la amplia normativa que regula cada tema.

«La práctica ha mostrado que actualmente, los líderes escolares asumen un conjunto mucho más amplio de labores que hace una década. Los directores suelen expresar altos niveles de estrés, sobrecarga de trabajo e incertidumbre debido a que muchas de estas nuevas responsabilidades de liderazgo escolar no están incluidas, de manera explícita, en sus descripciones de puesto […]»[25].

Según literatura especializada, existe la necesidad de que «[…] se comprenda y atienda el problema del director-docente que divide su tiempo y funciones en perjuicio de la enseñanza».[26] En su labor docente, la enseñanza que brinda implica responder a las diferencias que observan entre los y las estudiantes a su cargo, lo que incluye actividades diferenciadas; en su labor directiva, además de relacionarse hacia afuera, está presente en la IE donde observa y evalúa, soluciona problemas, define metas y prioridades y las traduce en acciones acordes, en todo lo cual la finalidad es el aprendizaje del alumnado.[27]

Por ello, se concluye que existe una sobrecarga de trabajo y altos niveles de estrés en estos servidores, con lo cual se dificulta la realización de prácticas de dirección escolar eficaces, eficientes, sostenibles y flexibles que proponen los propios instrumentos de orientación del sector Educación.[28]

---

25 Marco de Buen Desempeño del Directivo, numeral 1.3. p. 17.

26 Montero, Carmen, coord. La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención. Documento de trabajo 2. Lima: Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, Ministerio de Educación, 2001, p. 201.

27 Unicef y Ministerio de educación, gobierno de chile. ¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza. Santiago de Chile: Unicef y Ministerio de Educación, Gobierno de Chile, 2004.

28 Las características de dirección escolar se infieren del Marco de Buen Desempeño Directivo, numeral 3.2. p. 29.

Se concluye que existe una sobrecarga de trabajo y altos niveles de estrés en los y las docentes-directores/as, con lo cual se dificulta la realización de prácticas de dirección escolar eficaces, eficientes, sostenibles y flexibles que propone el sector Educación.

1.3. Los lineamientos específicos para la labor del y la director/a de una IE primaria multigrado del ámbito rural en los instrumentos de orientación de desempeño y gestión educativa

La labor del y la director/a de una IE tiene, en líneas generales, dos ámbitos: pedagógico y administrativo. Aun cuando el Marco de Buen Desempeño del Directivo plantea centrar el quehacer del y la director/a en los procesos pedagógicos[29] —lo que explicaría el escaso abordaje de aspectos administrativos en el referido instrumento—, el marco normativo general sí resalta los aspectos administrativos en la actividad directiva.

El Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial ha previsto la finalidad de consolidar al y la director/a como líder del Proyecto Educativo Institucional,«[…] introduciendo en su formación aspectos pedagógicos, administrativos […]» que le permitan ejercer un liderazgo pedagógico e institucional.[30] De esta manera, como responsable de la gestión escolar, debe desplegar actividades pedagógicas y actividades administrativas, las mismas que, conforme se ha explicado anteriormente, son muy amplias.[31]

Su desempeño centrado en lo pedagógico está orientado a generar las condiciones necesarias para que el alumnado aprenda, pero, además, contar con capacidad de hacer frente a la complejidad y la diversidad. Así, la gestión escolar consiste en «[…] el conjunto de labores […] vinculadas con la tarea fundamental que le ha sido asignada a la escuela: generar las condiciones, los ambientes y procesos necesarios para que los estudiantes aprendan conforme a los fines, objetivos y propósitos de la educación básica». No obstante, todo ello se complejiza si tenemos en cuenta su condición de docente de un aula multigrado de zona rural, en un contexto de especiales, complejas y diversas características socioeconómicas, culturales, lingüísticas y geográficas.

---

[29] Marco de Buen Desempeño Directivo, numeral 1.3 señala que «La gestión […] necesita contar con un referente que reoriente el quehacer de los directores en todas sus dimensiones: desde el aula hasta la vida institucional, desde lo "estrictamente pedagógico" hasta los distintos asuntos de organización que posibilitan o no un proceso de enseñanza-aprendizaje con determinadas características, transitando de una labor administrativa a una labor centrada en los procesos pedagógicos y en el marco de una propuesta de buen desempeño».

[30] Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, artículo 18.

[31] Loera, A. Planeación estratégica y política educativa, Documento de trabajo. México: Secretaría de Educación Pública, 2003, citado por Programa Escuelas de Calidad, Secretaría de Educación Pública, Gobierno Federal de México. Modelo de Gestión Educativa Estratégica. México D.F.: Secretaría de Educación Pública, 2010, p. 60.

Al respecto, se debe señalar un aspecto sustancial: no existe, a la fecha, un instrumento específico de orientación de desempeño y gestión escolar diseñado para atender las demandas y necesidades educativas de este especial y diverso contexto.

Tampoco, un instrumento que contemple integralmente los procesos administrativos a cargo del y la director/a. Si bien, el 2015, se expidió el Manual de Gestión Escolar, este solo orienta la gestión en función de ocho compromisos de gestión escolar que estableció la norma de año escolar de aquel año, utilizando, además como orientación, el Marco de Buen Desempeño del Directivo. Así, no consigna orientaciones para otro tipo de actividades de carácter administrativo que se vinculan, por ejemplo, al mantenimiento de la infraestructura y mobiliario de la IE o la gestión de riesgos de desastres.

Aunado a ello, no existe regulación específica para la gestión pedagógica y administrativa en IE con aulas multigrado que se alinee a las características y necesidades educativas de sus estudiantes —que no son las mismas de aquellos/as del ámbito urbano—, que empodere al/la docente-director/a para atender en forma idónea y con la suficiente disponibilidad de tiempo la complejidad y la diversidad a la que se enfrenta para alcanzar los logros de aprendizaje.

Al respecto, se trae a colación un estudio sobre la escuela rural del 2001, en donde se señala que la educación primaria en zona rural —por las serias deficiencias que mostraba—, no alcanzaba logros satisfactorios en la formación y aprendizaje de los niños y niñas; aun, los procesos de cambio educativo aplicados en dicha oportunidad no habían sido específicamente diseñados para las condiciones particulares y diversas de la población infantil y de las escuelas de estas áreas. Por tal motivo, era necesario establecer un modo especial de organización y gestión de dichas escuelas que, buscando alcanzar los objetivos generales de cobertura universal y calidad educativa establecidos, viabilizara este propósito gracias a un esfuerzo de adecuación, diversificación y cambio en ciertos componentes del quehacer educativo.[32]

En esa línea, la Defensoría del Pueblo considera pertinente referirse a un modelo específico de Gestión Educativa[33] que permita al y la director/a conducirse con eficiencia en los siguientes niveles de concreción de aquella:

---

[32] Montero, Carmen, coord. La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención. Documento de trabajo 2. Lima: Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, Ministerio de Educación, 2001, p. 195.

[33] Se toma como referencia el modelo previsto en Programa Escuelas de Calidad, Secretaría de Educación Pública, Gobierno Federal de México. Modelo de Gestión Educativa Estratégica. México D.F.: Secretaría de Educación Pública, 2010, pp. 57 y ss.

1. **La gestión institucional.** Vinculada a las acciones administrativas, gerenciales, económico-presupuestales, de planificación, programación, formas de dirección y gobierno, entre otros, orientadas a lograr una educación de calidad, con interrelación entre todos los actores del sistema y el apoyo de las entidades en los ámbitos nacional, regional y local. Debe ser eficaz, adecuada al contexto y la realidad nacional, que coordine esfuerzos en un esquema de colaboración intra e interinstitucional efectiva. Ejemplos de este tipo de gestión son el Programa Qali Warma (PQW), el Plan de Salud Escolar (PSE) y el Programa Juntos.

   En este ámbito y en los subsiguientes niveles de gestión es importante reconocer la flexibilidad y autonomía que tiene el y la director/a de la IE en la gestión del servicio educativo, en función a su entorno y características, y en armonía con el ordenamiento jurídico. En el capítulo 4 se presenta un ejemplo al respecto, al abordar el mantenimiento de infraestructura y mobiliario escolar.

2. **La gestión escolar.** Asociada a la organización de la escuela y la participación de los actores de la comunidad educativa, tales como directores, profesores, padres, madres y alumnos, con la finalidad de generar condiciones, ambientes y procesos necesarios para los logros de aprendizajes, y, en concreto, con todos los procedimientos en la escuela. La gestión escolar óptima propicia el trabajo en equipo, establece una visión y misión precisas y toma en cuenta las experiencias, capacidades y habilidades de sus actores, centrándose en lo pedagógico. Una expresión de esta son las actividades de la IE con las familias mediante el CONEI y la APAFA; la gestión del PAT,el clima institucional, el presupuesto de mantenimiento y mobiliario escolar, el riesgo de desastres, entre otros.

3. **La gestión pedagógica.** Nivel en que se concreta la gestión educativa en su conjunto y se relaciona con la forma en que el docente realiza el proceso de enseñanza, implementación del currículo, planeación didáctica, interacción con alumnos y padres, a fin de garantizar el aprendizaje. Por ello, está ligada a la calidad de la enseñanza; los y las docentes son los principales responsables de esta gestión, pues se vinculan directamente con lo que sucede en el aula, apoyándose en su capacidad de inventiva.

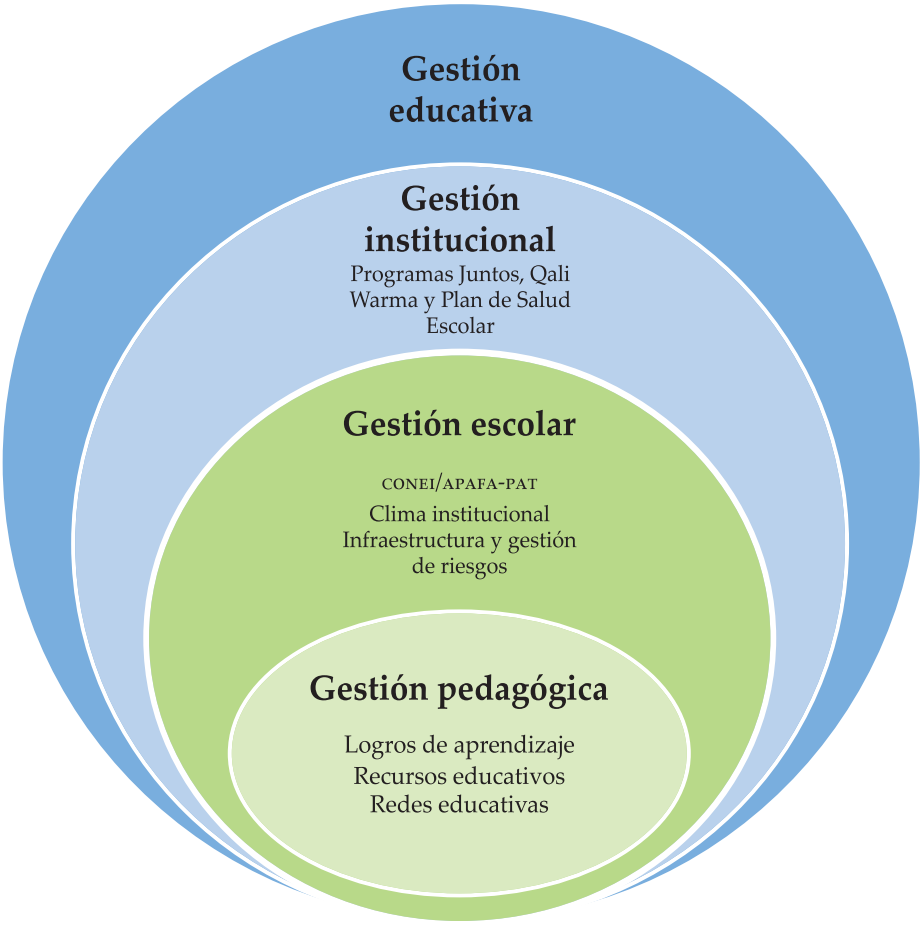
   Promueve la convivencia y/o clima de aula, el uso de tecnologías, recursos didácticos, optimización del tiempo dedicado a la enseñanza, tomando en cuenta las características y condiciones a favor o en contra del aprendizaje de los alumnos. También, la incorporación de padres, madres y demás

actores, generando mayor corresponsabilidad en el proceso educativo; actividades vinculadas a logros de aprendizaje; uso de materiales y recursos educativos; trabajo en redes educativas; entre otros, son parte de este tipo de gestión.

El modelo aludido en renglones anteriores se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico 1

Modelo de gestión educativa



Fuente: Secretaría de Gestión Pública (2010). Elaboración: Defensoría del Pueblo (2016).

Este modelo permite reflexionar sobre la necesidad de repensar y/o complementar los Marcos de Buen Desempeño Docente y del Directivo, así como las Normas de Desarrollo del Año Escolar, de manera que contemplen

una sección especial destinada al desempeño del y la profesor/a, del y la directora/a y, además, del y la profesor/a que hace las veces de director/a en una IE de zona rural con aulas multigrado. Si bien, para el caso de IE multigrado, la Norma de Desarrollo de Año Escolar 2015[34] contempló la posibilidad de trabajar el compromiso de gestión escolar «Implementación del Plan Anual de Trabajo en las IE», mediante redes educativas, no hizo precisión alguna para el trabajo de los demás compromisos de gestión en aquel tipo de escuela.

En ese mismo sentido, los «Lineamientos para el Mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural»[35] constituyen un importante aporte para la prestación del servicio educativo. Sin embargo, no consignan pautas específicas de desempeño docente, directivo y de implementación de compromisos de gestión escolar en el ámbito de una IE rural con aulas multigrado.

El objetivo del modelo destacado por la Defensoría del Pueblo es consolidar una gestión eficiente del y la director/a en el proceso educativo, integrada a los avances de las políticas educativas en ejecución. Ello, a partir de la IE como primera instancia de gestión educativa descentralizada, en articulación con las demás instancias: UGEL, DRE y MINEDU,[36] así como con los gobiernos regionales y otras instituciones cuya acción contribuya con los logros de aprendizaje.

1.4. Propuestas de solución a la carga de labores del y la docente-director/a de una IE primaria multigrado de zonas rurales

Existe la necesidad de que la Dirección General de Gestión Descentralizada y la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar del Minedu desarrollen estrategias conjuntas con las instancias de gestión educativa descentralizada, y el gobierno regional (GORE). La finalidad es abordar la importante carga de actividades y responsabilidades, especialmente administrativas, que tiene el/la docente-director/a de una IE de zona rural y aquellas que son propias de los servicios complementarios de la educación, como las que se implementan en el marco de los Programas Qali Warma y Juntos, o en el Plan de Salud Escolar; esta coordinación permitirá que ejerza con eficiencia su rol de líder pedagógico, atendiendo prioritariamente y con mayor disponibilidad de tiempo las actividades enfocadas a los logros de aprendizaje.

---

[34] «Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica», aprobadas por la Resolución Ministerial N.° 556-2014-MINEDU.Numeral 5.1.8.

[35] Aprobado por Resolución de Secretaría General N.° 256-2016-MINEDU, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de junio de 2016.

[36] Ley General de Educación, artículo 65.

Ello, además, contribuirá a elevar los niveles de satisfacción del/la docente y el/la director/a, y a que se sientan más motivados en su desempeño en el contexto descrito; debe considerarse que el desempeño de los/as docentes se explica también en función a sus motivaciones, así como a las condiciones organizacionales y materiales en las cuales desarrollan su trabajo,[37] lo cual también es aplicable a los y las directores/as. En esa línea, el trabajo organizado y sostenido a través de redes educativas rurales constituye una importante propuesta de colaboración y ayuda recíproca en la amplia cantidad de labores que tiene a cargo el y la docente-director/a de una IE multigrado rural adscrita a ella, a través del intercambio e implementación de experiencias pedagógicas y administrativas exitosas entre sus integrantes, por lo que resulta gravitante priorizar decididamente su funcionamiento en este contexto.

Al respecto, el y la docente-director/a de una IE multigrado rural requerirá contar con un importante apoyo administrativo para el adecuado ejercicio de su labor gerencial. Por ello, es pertinente evaluar la posibilidad de contratar un gestor administrativo en cada red educativa rural que apoye la labor del y la docente-director/a, y, por consiguiente, coordinar y realizar los máximos esfuerzos para la asignación de los recursos presupuestales necesarios para este fin[38]. Ello redundará en beneficio del derecho a una educación equitativa y de calidad de los y las estudiantes de zonas rurales.

De otro lado, es conveniente que se diseñen estrategias para incrementar las visitas de coordinación y asistencia a la IE multigrado rural, labor que corresponde a las instancias de gestión educativa descentralizada, especialmente la UGEL, conforme se comentará en el tema del control de asistencia y permanencia docente en la IE.

En lo que concierne a los procesos pedagógicos, considerando que aún no existe formación inicial docente especializada en IE con aulas multigrado, es necesario que se evalúe la incorporación de una especialidad o programa al respecto en la educación superior, conforme se verá al momento de abordar

---

[37] ANDERSON, Stephen. «Liderazgo directivo: claves para una mejor escuela», Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, 2010 (julio-diciembre), Vol. 9, N.° 2, p. 38. Disponible en: http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/127/141#. Consulta realizada el 7 de junio de 2016.

[38] De acuerdo al artículo 16 de la Constitución, el Estado da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República. Del mismo modo, conforme al párrafo 1 de la Observación general N.°13 del derecho a la educación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer […]». Disponible en: https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13. Consulta realizada el 7 de junio de 2016.

Es pertinente evaluar la posibilidad de contratar un gestor administrativo en cada red educativa rural que apoye la labor del y la docente-director/a, y, por consiguiente, destinar recursos para tal fin.

los resultados sobre la formación pedagógica del y la docente-director/a de las IE supervisadas.

De igual manera, los programas de formación en servicio, incluyendo las actividades de acompañamiento propias del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA), Soporte Pedagógico Intercultural (SPI) y Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE), deben fortalecer las habilidades y destrezas necesarias para que la metodología pedagógica docente responda con pertinencia a la diversidad del alumnado de zonas rurales.

Finalmente, para el caso concreto de los y las directores/as, es fundamental evaluar la posibilidad de que tanto los programas de formación inicial como en servicio contemplen aspectos administrativos concretos de la gestión escolar en el contexto específico de una IE de zona rural con todas las características descritas.

1.5. Compromisos de gestión escolar

Desde el año 2014, el Ministerio de Educación ha dispuesto que las IE organicen sus acciones sobre la base de compromisos de gestión escolar. El cumplimiento de los mismos corresponde realizar al personal directivo, como líder pedagógico, a fin de asegurar el logro de aprendizajes de los y las estudiantes.

Los compromisos de gestión escolar son definidos como prácticas de gestión fundamentales que se expresan en indicadores de fácil verificación y sobre los cuales la IE tiene capacidad de intervenir. Esta característica es importante para que cualquier equipo directivo pueda tomar decisiones orientadas a la mejora de los aprendizajes.

Además de los resultados de investigaciones sobre eficacia escolar y gestión educativa en otros países, el ente rector ha considerado las buenas prácticas de gestión en las IE del ámbito nacional y, para tal propósito, ha tomado en cuenta el Marco del Buen Desempeño del Directivo, las competencias del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje y la Matriz de Evaluación para la Acreditación de la Calidad de la Gestión Educativa de Instituciones de Educación Básica Regular.[39]

[39] MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Fascículo de gestión escolar centrada en los aprendizajes. Directivos construyendo escuelas. Lima: MINEDU, 2014, p. 13.

En el año 2015, los compromisos establecidos fueron los siguientes, conforme lo señala la respectiva Norma de Desarrollo de Año Escolar y el Manual de Gestión Escolar:[40]

> **Compromiso 1: Progreso anual del aprendizaje de todas y todos los estudiantes.** Es un compromiso de resultado que evidencia la articulación, implementación y monitoreo de los otros compromisos de gestión escolar, entendiéndose estos como factores asociados al aprendizaje. El logro de los aprendizajes es la principal tarea de la IE, por ello, se considera que su mejora año tras año es responsabilidad de la comunidad educativa.
>
> Un insumo importante para analizar este compromiso es la medición realizada por el sector a través de la Evaluación Censal de Estudiantes (Ece).
>
> **Compromiso 2: Retención interanual de estudiantes.** Es la relación que existe entre la cantidad de estudiantes que se mantienen matriculados en el transcurso del año lectivo y la matrícula inicial del año siguiente. Por ello, la institución educativa deberá lograr la permanencia de los estudiantes en las aulas y garantizar la culminación de los ciclos y niveles del currículo escolar en el tiempo previsto, así como el dominio de las competencias, capacidades y conocimientos correspondientes.
>
> **Compromiso 3: Cumplimiento de la calendarización planificada en la IE.** Es un compromiso que incide en el cumplimiento de las horas lectivas, la asistencia de los docentes y el desarrollo oportuno de las actividades previstas.
>
> El ordenamiento de las acciones y la organización son considerados elementos importantes en la generación de condiciones para lograr mejores aprendizajes.
>
> En la calendarización se consideran las fechas de inicio y término del año escolar, las unidades didácticas, las sesiones de aprendizaje, las Jornadas de Reflexión, el acompañamiento y monitoreo a la práctica docente, el Día del Logro, las reuniones técnico-pedagógicas y el periodo de vacaciones para los estudiantes.
>
> **Compromiso 4: Uso efectivo del tiempo en el aula.** Durante el desarrollo de las sesiones de aprendizaje se deben priorizar las actividades de alta demanda cognitiva, reduciendo aquellas que no contribuyen, necesariamente, al logro de aprendizajes.

[40] Véase: Ministerio de educación (2015). *Manual de Gestión Escolar. Directivos construyendo escuelas*. Lima: Minedu, p. 12.

Compromiso 5: Uso adecuado de rutas de aprendizaje de comunicación y matemática. En la planificación y desarrollo de las sesiones de aprendizaje, los y las docentes hacen uso de las diversas herramientas pedagógicas brindadas por el Minedu, como rutas de aprendizaje, orientaciones para la planificación curricular, sesiones de aprendizaje u otras con el objetivo de garantizar logros de aprendizaje.

Compromiso 6: Uso adecuado de materiales y recursos educativos. En las IE y programas educativos es obligatorio el uso pedagógico de los materiales y recursos educativos distribuidos por el Minedu, así como el libre acceso de los estudiantes a la biblioteca, laboratorios u otros espacios educativos.

Compromiso 7: Gestión de un clima escolar favorable al logro de los aprendizajes. Es un compromiso que busca lograr en las IE una convivencia favorable, basada en el respeto, la tolerancia, el buen trato, la igualdad, el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la no violencia escolar, asegurando la prevención y la atención oportuna de los conflictos y casos de violencia escolar que se suscitan en la institución educativa.

Es importante puntualizar que este compromiso tiene una línea de implementación, a través del Sistema Especializado de Atención de Casos de Violencia Escolar (Síseve) del Minedu, que tiene como objetivo prevenir y atender los casos de violencia que se suscitan en las IE.

Compromiso 8: Elaboración del Plan Anual de Trabajo (Pat) en las instituciones educativas públicas. El Pat es una herramienta de gestión articulada al Proyecto Educativo Institucional (PEI) y que orienta las acciones de la IE en función de los aprendizajes. Su propósito es ordenar las tareas en la IE a través de los ocho compromisos de gestión, configurando para ello actividades específicas y operativas, que se dirijan y estén centradas en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

Todos estos compromisos se encuentran consignados en la Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2015 en la educación básica, las mismas que regulan las actividades de planificación, ejecución, monitoreo y supervisión que se debieron llevar a cabo en las IE. También se encuentran contempladas en la norma técnica sobre el desarrollo del año escolar 2016.

1.6. Presupuesto en materia educativa

El Acuerdo Nacional prevé garantizar el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad mediante un incremento mínimo anual en el presupuesto a educación equivalente al 0,25 % del producto bruto interno (PBI), hasta alcanzar un monto global equivalente a 6 % del PBI.

En atención a ese compromiso, y a lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, corresponde a dicha institución liderar la gestión para el incremento de la inversión educativa y consolidar el presupuesto nacional de educación, así como los planes de inversión e infraestructura educativa, en concordancia con los objetivos y metas nacionales en materia educativa.

El año 2015, el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) asignado a la función Educación fue S/ 22 353 millones, lo que constituyó un incremento de 3,3 a 3,6 % del PBI[41]; en tanto, en 2016, el PIA es 24 960 millones, lo que representa el 3,8 % del PBI . En ese marco, el 2015 se asignó al Pliego 010 Ministerio de Educación S/ 9’748 505 115; mientras que el 2016 fue S/ 12’269 332 782; ambos montos han sido destinados para financiar intervenciones de cuatro líneas de acción priorizadas sobre la base de lo dispuesto en los instrumentos de política educativa nacional: mejora de la calidad de los aprendizajes[42], revalorización de la carrera docente, cierre de la brecha de infraestructura educativa y modernización de la gestión educativa.[43]

Al respecto, se evidencia que hay esfuerzos por incrementar el presupuesto, hecho que puede impactar positivamente en la atención de las necesidades de las escuelas de ámbitos rurales si se aplica observando el principio de equidad. No obstante, el Estado debe asegurar que, en un contexto de crecimiento de la economía nacional, esta asignación sea

41 Datos señalados conforme al PIA en Educación y tomando como fuente al SIAF y el Banco Central de Reserva. Elaboración de acuerdo a la proyección del PBI 2016 del Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019 MEF y el gasto público en educación (PIA) de las bases de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) del Ministerio de Economía y Finanzas.

42 Según el Consejo Nacional de Educación, del total del presupuesto en Educación asignado al Minedu, gobiernos regionales y locales, 16 600 millones de soles (78%) están asignados los Programas Presupuestales por Resultados; el 2015, el PELA concentro 14 mil millones de soles. En el siguiente enlace: http://www.cne.gob.pe/docs/cne-publicaciones/PEN_BALANCE_2015_02_final.pdf. Revisión: 4 de noviembre de 2016.

43 Planes de Operativos Institucionales del Ministerio de Educación 2015 y 2016, aprobados con Resolución Ministerial N.º 594-2014-MINEDU y Resolución N.º 007-2016-MINEDU, respectivamente.

sostenida, responsable y descentralizada, hasta alcanzar la meta del 6% del PBI, como lo indican los compromisos nacionales e internacionales.

Bajo el enfoque de derechos humanos, este incremento debe responder, además, a la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos a la accesibilidad (gratuidad), asequibilidad (disponibilidad), aceptabilidad (calidad) y adaptabilidad en la educación, no solo a revertir una determinada problemática. Asimismo, la observancia de la obligación de progresividad debe llevar a que cada año se asigne una mayor cantidad de recursos para satisfacer el derecho a la educación de los grupos poblacionales más vulnerables, sobre todo cuando se estipula que el Ministerio de Educación debe dar prioridad a la inversión educativa en las zonas rurales, de frontera, urbano-marginales y de menor desarrollo.[44]

En ese sentido: «Un financiamiento adecuado es, sin duda, condición irrevocable e innegociable para la realización del derecho a la educación para todos y todas. Aunque no sea el único, es ciertamente uno de los pilares para que el Estado cumpla su deber de promover y garantizar este derecho a todas las personas».[45]

Según Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación 1998-2004, citada por Pérez murcia (2007, p. 145),[46] «[…] el hecho de que los países no asignen una verdadera prioridad a la educación en el manejo del gasto público conduce necesariamente al cobro de derechos de matrícula y otras tarifas en la enseñanza obligatoria […]».

El cumplimiento permanente de principios y estándares recogidos en los compromisos internacionales, a través de la política presupuestaria, amplía entonces el marco de protección a la dignidad personal y la atención equitativa de grupos históricamente excluidos, que son quienes enfrentan mayores barreras de deserción escolar, analfabetismo y pobreza.

---

44 Ley General de Educación. Cuarta Disposición complementaria y transitoria.

45 Rezende pinto, José Marcelino de. *El financiamiento público de una educación de calidad para todos y todas. Reflexiones sobre el contexto de América Latina y el Caribe*. São Paulo: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), 2010, p. 5.

46 Tomaševski, Katarina. *Derechos económicos, sociales y culturales. Informe 2003*, presentado de conformidad con la Resolución 2001/29 de la Comisión de Derechos Humanos. Documento E/CN.4/2004/45, 25 de enero de 2004, párrafos 4a y 8. 40, citada en: Pérez murcia, Luis Eduardo. «La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas», RedRevista de Estudios Socio-Jurídicos, 2007, N.° 9 (Número especial), p. 145.

Capítulo 2

¿Dónde se ubica y qué servicios tiene la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales?

El Proyecto Educativo Nacional establece entre sus políticas asegurar una buena infraestructura, servicios y condiciones adecuadas de salubridad a todos los centros educativos que atienden a los más pobres.[47]

Estos aspectos constituyen condiciones mínimas que toda institución educativa, aparte de su cobertura, debe tener para brindar una atención de calidad y, por ende, asegurar no sólo el acceso, sino también la permanencia de los estudiantes conforme a las obligaciones de disponibilidad y aceptabilidad señaladas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales[48] (en adelante Comité de Desc) sobre el derecho a la educación.

Según la Organización Internacional del Trabajo (Oit) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), los locales escolares deben "(…) reunir las necesarias garantías de seguridad, resultar agradables por su concepción de conjunto y ser de uso funcional. Deberían ser aptos no sólo para una enseñanza eficaz sino también para las actividades extraescolares y comunitarias, especialmente en las regiones rurales".[49]

2.1. Los espacios y ambientes en el local de la institución educativa

Una primera aproximación a las instituciones educativas de la muestra permite graficar cuál es la conformación de espacios de los locales escolares.

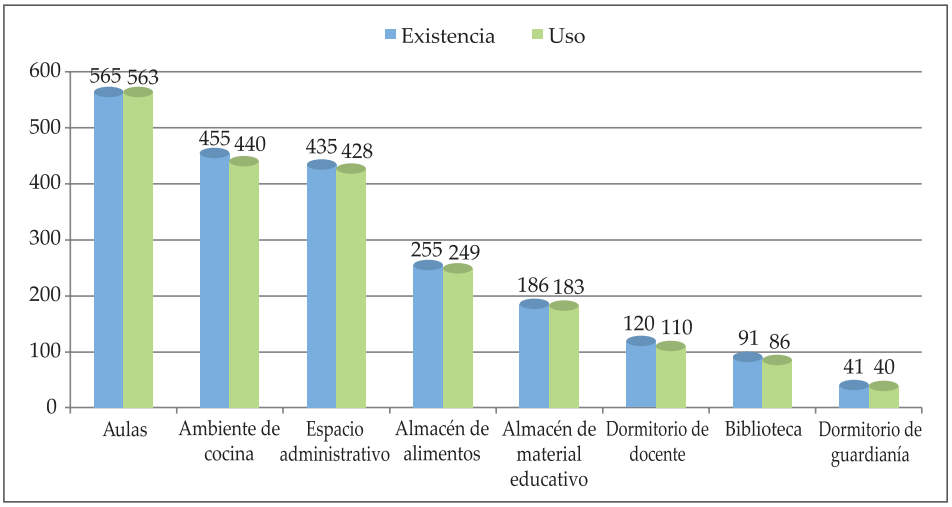
---

47 Objetivo 1–Resultado 2–Política 3: Asegurar condiciones esenciales para el aprendizaje en los centros educativos que atienden a las provincias más pobres. La política 3.2 requiere la implementación de las siguientes medidas según el pen: acceso a los servicios básicos de agua, luz, desagüe y telefonía; locales escolares en buen estado y accesibles para las personas con discapacidad; mantenimiento permanente de locales escolares, equipos y mobiliario de las escuelas públicas y ejecución de obras de reconstrucción en aquellos colegios públicos dañados.

48 Es un órgano creado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Su función, entre otras, es vigilar su cumplimiento por parte de los Estados partes que han suscrito dicho tratado, cuyo artículo 13 se refiere al derecho a la educación. Asimismo, se encarga de interpretar los derechos y disposiciones del Pacto, lo cual se da a conocer mediante las llamadas Observaciones Generales.

49 Recomendación conjunta de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura relativa a la situación del personal docente 1966. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495s.pdf. Consulta el 22 de julio de 2016.

Gráfico 1
Existencia y uso de espacios en las IE (en número de IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Las IE supervisadas cuentan, en su mayoría, con tres tipos de espacios: aulas (565), cocina (455) y aquellos destinados a tareas administrativas (435); también, con almacenes de alimentos (255) y de material educativo (186). Los espacios que tienen una presencia marginal en las IE son el dormitorio de docente (120), la biblioteca (91) y el dormitorio de guardianía (41).

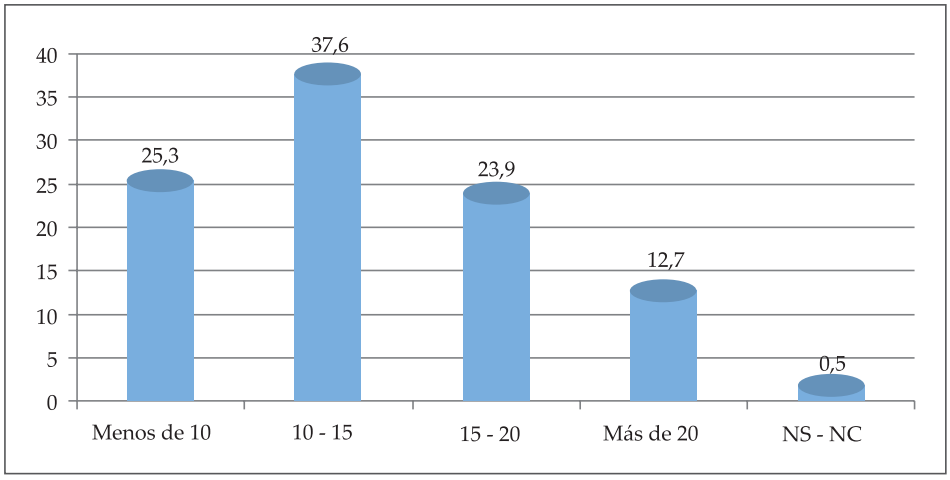
Con referencia a las aulas: cuatro escuelas tienen una sola aula; 96 tienen dos aulas; 198 IE tienen tres; 100 cuentan con cuatro; 79 tienen cinco, y 44 tienen seis aulas. El resto de escuelas tienen entre siete y catorce aulas; solo un docente-director declaró no contar con dicho espacio.

La mayor disponibilidad de ambientes destinados a cocina se explica porque en todas las escuelas supervisadas se implementa el Programa de Alimentación Escolar Qali Warma. Lo propio puede expresarse con relación al almacén de productos alimenticios en casi la mitad de las escuelas visitadas, debido a que el referido programa entrega productos que necesitan guardarse adecuadamente para evitar el deterioro.

De otro lado, la existencia de un espacio administrativo es importante, en la medida que el y la docente-director/a requiere las condiciones materiales necesarias para gestionar la dirección de su escuela. No obstante, además de dicho espacio, también se requerirá que el mismo cuente con los implementos necesarios, equipos de cómputo y material de oficina y escritorio, y, sobre todo,

con acceso a servicios como telefonía e internet. Con relación al uso efectivo de aulas en las escuelas y la cantidad de niñas y niños matriculados reportados por las personas entrevistadas, efectuamos una relación proporcional.

Gráfico 2
Número promedio de estudiantes por aula en uso en las IE
(en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Los resultados muestran que una cuarta parte de las IE acogen en promedio menos de diez estudiantes por aula; un 37,6 % de IE atiende entre diez a quince; el 23,9 % cuenta con un número promedio de quince a veinte estudiantes, y un 12,7 % de las IE atiende a más de veinte por aula.

Esto constituye una proporción razonable para desarrollar las actividades pedagógicas en condiciones adecuadas para los y las docentes, más aún cuando, de acuerdo a la norma técnica que regula el proceso de racionalización,[50] en las IE de nivel primaria multigrado y ubicadas en zona rural, el número adecuado de estudiantes es 20 por aula. Esto se condice con el número relativamente menor de estudiantes en zonas rurales.[51]

Otro aspecto importante supervisado fueron las condiciones de accesibilidad física para personas con discapacidad: los resultados de la supervisión

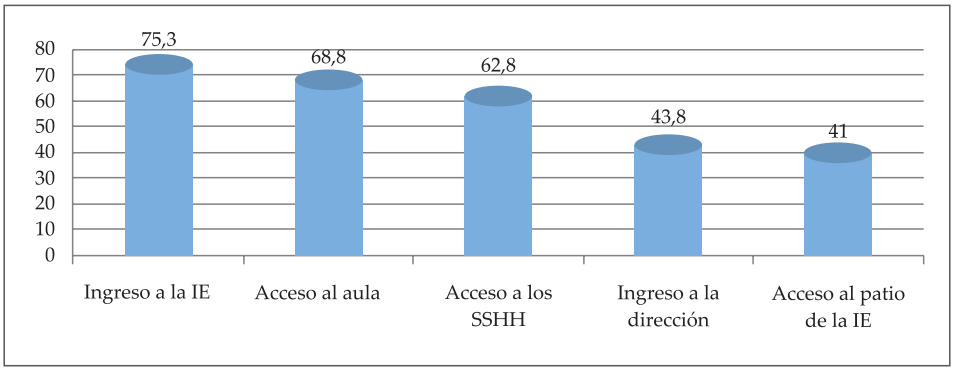
[50] Aprobada por Resolución de Secretaría General N.° 1825-2014-MINEDU y publicada el 17 de octubre de 2014.

[51] En el año 2015, la plataforma ESCALE del Ministerio de Educación registró 21 990 escuelas públicas rurales de primaria con 681 720 estudiantes matriculados, lo cual daría un promedio de 31 estudiantes por escuela, aproximadamente.

muestran que 352 (62,2 %) docentes-directores/as declararon que sus instituciones educativas requieren rampas de acceso para estudiantes con discapacidad motora, mientras que 208 (36,7 %) manifestaron que no las necesitan[52] y en 6 (1,1 %) IE no se obtuvo información.

Asimismo, el personal docente-directivo manifestó que los espacios donde se requieren dichas rampas son los siguientes:

Gráfico 3
Espacios escolares que requieren rampas (en % de 352 IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Se observa que la falta de rampas perjudica, principalmente, a aquellos espacios del local escolar que niños y niñas – incluso, personas adultas como docentes y directores/as -, con discapacidad motora usan más, como el ingreso al propio plantel en 265 IE (75,3%), al salón de clases en 242 IE (68,8%) y a los servicios higiénicos en 221 IE (62,8%). Esta situación afecta el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, pues limita o impide su ejercicio en condiciones de seguridad, comodidad y autonomía, no sólo en actividades del proceso de enseñanza-aprendizaje, sino también de otras dirigidas a satisfacer sus necesidades básicas (lavarse las manos) y de divertimento diario (participar del recreo) así como de hacer valer sus derechos en la IE (reclamo ante el/la docente-director/a), entre otras.

La accesibilidad está reconocida como derecho en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD)[53] que dispone que los Estados deben adoptar medidas para asegurar el acceso de las personas

[52] Al respecto, cabe precisar que en la supervisión se informó de 56 estudiantes con discapacidad motora en las 566 escuelas visitadas: 34 niños y 22 niñas.

[53] Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en el marco de la ONU el año 2006, artículo 9.

con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás, al entorno físico, tanto en zonas urbanas como rurales; estas medidas incluyen la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso a las escuelas. Asimismo, está prescrito en la Ley N.º 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad,[54] la cual establece que el Minedu y los gobiernos regionales «garantizan la adecuación de la infraestructura física, mobiliario y equipos de las instituciones educativas».[55]

Sobre este punto, cabe relevar que la Ley N.º 30372[56] dispuso, para el año 2016, que el Minedu financie el acondicionamiento de la infraestructura, la adquisición de materiales especiales y equipamiento menor para estudiantes con necesidades educativas especiales (nee). El referido ministerio emitió la norma técnica para regular dicho mandato legal,[57] sin embargo, uno de los criterios para seleccionar las ie a ser intervenidas es la pertenencia al área urbana, por lo cual las escuelas de zona rural no recibirían el acondicionamiento de su infraestructura a favor de estudiantes con nee.

Al respecto, la exclusión de las escuelas ubicadas en zonas rurales es cuestionable, en la medida que la accesibilidad es un derecho reconocido en la CDPCD y en la legislación interna. En consecuencia, su goce y ejercicio debe ser igual para todos/as los/as estudiantes con discapacidad motora, independientemente del lugar de ubicación de su escuela.

En tal sentido, es necesario que el mandato de la ley de presupuesto público para el año 2016 se implemente de manera continua el 2017, incluyendo a las escuelas de ámbitos rurales que —de conformidad con la política educativa con enfoque inclusivo— atienden también a niños y niñas con discapacidad.

Por otra parte, la referida norma establece cuáles son las acciones de mantenimiento que pueden ejecutarse; se precisa, respecto de las rampas, que estas pueden acondicionarse en el ingreso principal y en los exteriores del local escolar, así como repararse en ambos espacios, y, además, en los

---

54 Artículo 15: «La persona con discapacidad tiene derecho a acceder, en igualdad de condiciones que las demás, al entorno físico, los medios de transporte, los servicios, la información y las comunicaciones de la manera más autónoma y segura posible. El Estado, a través de los distintos niveles de gobierno, establece las condiciones necesarias para garantizar este derecho sobre la base del principio de diseño universal. Asimismo, tiene derecho a gozar de ambientes sin ruidos y entornos adecuados».

55 Ley N.° 29973, artículo 36, numeral 36.1.

56 Ley Nº 3037, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, publicada el 6 de diciembre de 2015, artículo 23, numeral 23.1, literal b.

57 Aprobada por Resolución Ministerial Nº 054-2016-MINEDU, publicada el 3 de febrero de 2016.

pasadizos. Sin embargo, no comprende la ejecución de dichas acciones en las aulas y los servicios higiénicos, pese a que estos deben contar con rampas para el acceso de estudiantes y demás personas con discapacidad, tal como muestran los resultados de la supervisión.

Sobre el particular, el Reglamento Nacional de Edificaciones, norma que regula el diseño y la construcción de edificios, contempla la *Norma A.120: Accesibilidad para personas con discapacidad y personas adultas mayores*. Ello significa que los edificios, privados y públicos, y más aun los que tienen por finalidad brindar servicios educativos, deben observar sus criterios técnicos desde su diseño y construcción, así como en su remodelación y mantenimiento.

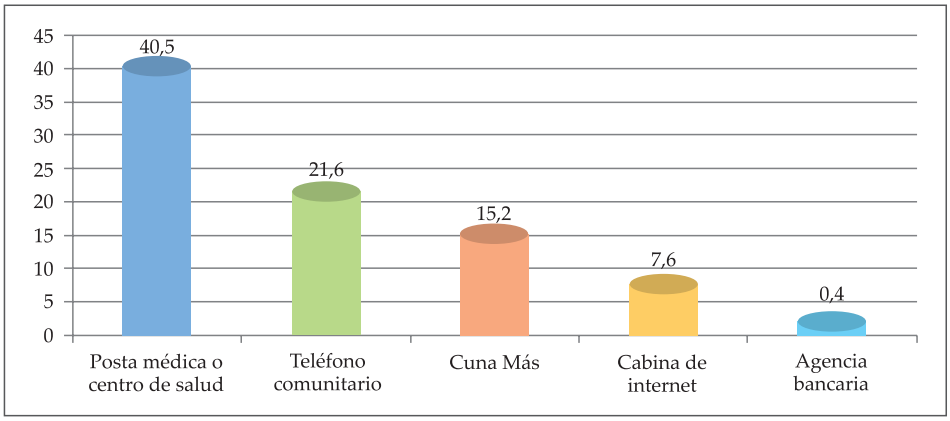
De ese modo, además de estar en consonancia con el proceso de inclusión efectiva de estudiantes con discapacidad, se optimizarán los recursos destinados a la mejora de la infraestructura escolar y, en consecuencia, se beneficiará no sólo el alumnado, sino también todos los que son parte de la comunidad educativa, como los y las docentes-directores/as que podrían presentar también alguna discapacidad motora.

2.2. Servicios en la localidad de ubicación de la institución educativa

A partir de la ubicación de las IE supervisadas, se recabó información respecto a la existencia de algunos servicios principales en las localidades de dichas escuelas. Ello, con el fin de verificar las condiciones existentes para que las y los docentes-directores puedan cubrir algunas necesidades específicas (salud, familiar, económica) y superar determinadas deficiencias de sus escuelas (comunicación, conectividad).

En tal sentido, se recogió información sobre la existencia de una posta médica o centro de salud, teléfono comunitario, Centro Cuna Más, cabina de internet y agencia bancaria.

Gráfico 4
Existencia de servicios en la localidad de las IE
(en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En general, los resultados de la supervisión muestran poca presencia de estos servicios. En 229 localidades (40,5 %) donde se ubican las escuelas visitadas existe una posta médica o centro de salud; en 122 localidades (21,6%) existe un teléfono comunitario y en 43 (7,6 %) cabinas de internet. Asimismo, el Programa Nacional de Cuidado Infantil Cuna Más funciona en 86 localidades (15,2 %); respecto a la agencia bancaria, su disponibilidad se reportó en dos localidades (0,4 %).

La existencia o ausencia de estos servicios en las localidades de ubicación de las IE puede incidir en la gestión y uso del tiempo que realizan el y la docente-director/a y la plana docente. Por ejemplo, la presencia del establecimiento de salud contribuye a la atención oportuna de los niños y niñas y/o el personal de la IE ante una situación de emergencia, y también facilitaría la ejecución del Plan de Salud Escolar, el cual es implementado intersectorialmente por el MINSA y el MINEDU.

Por otra parte, el ámbito de intervención del Programa Cuna Más[58] son las zonas urbanas y rurales en situación de pobreza y pobreza extrema. Además de cumplir con su misión, y teniendo en cuenta que existen aproximadamente 994 (56,5 %) profesoras en las IE supervisadas, dicho programa podría coadyuvar al fortalecimiento de un entorno favorable para el bienestar, desarrollo y permanencia laboral de las docentes madres o que tienen bajo su cuidado a un infante, en la medida que ofrece una atención

[58] Creado por Decreto Supremo Nº 003-2012-MIDIS, publicado el 23 de marzo de 2012.

integral a niños y niñas menores de tres años, a través de los servicios de los Centros Cuna Más de Cuidado Diurno.[59]

A su vez, el teléfono comunitario y la cabina de internet son servicios que contribuyen a la gestión de la escuela al facilitar la comunicación y conexión del y la docente-director/a con la UGEL y/o DRE, entre otras instancias, a fin de atender aquellos aspectos de la gestión administrativa que requieran coordinación u orientación técnica.

De otro lado, la presencia de agencias bancarias en la localidad facilitaría las transacciones que el y la docente-director/a y docentes deben realizar periódicamente y, de ese modo, garantizar su mayor permanencia en la escuela para el cumplimiento de sus labores.

2.3. Servicios básicos en la institución educativa

De acuerdo al Comité de DESC, el componente de disponibilidad del derecho a la educación comprende la obligación de los Estados de garantizar que existan instituciones y programas de enseñanza suficientes en su jurisdicción. Una de las condiciones para que dichos programas funcionen de manera eficiente es la existencia de edificaciones idóneas e instalaciones sanitarias para ambos sexos.[60]

En esa línea, la Ley General de Educación establece que las condiciones de infraestructura de los locales escolares y la presencia de servicios básicos en los mismos constituyen factores relevantes para lograr una educación de calidad.[61] En consecuencia, a partir del marco normativo internacional e interno, los niños y las niñas tienen derecho a que el Estado garantice la disponibilidad de instituciones y programas educativos, lo cual implica también garantizar su funcionamiento en condiciones idóneas para brindar un servicio educativo de calidad.

El año 2011, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) analizó la infraestructura de las escuelas en Latinoamérica y estableció una vinculación entre dichos datos y los resultados académicos de los estudiantes. El informe, basado en los resultados del SERCE,[62] además de referirse a la existencia

---

59 Decreto Supremo Nº 003-2012-MIDIS, artículo 6.

60 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General Nº 13. El derecho a la educación*. Establecido en el 21º periodo de sesiones, llevado a cabo del 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.

61 Ley General de Educación, artículo 13, literal f.

62 El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) fue realizado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe el 2006, en un total de 16 países latinoamericanos. Ello significó la evaluación de 100 752 estudiantes de tercer grado y 95 288 estudiantes de sexto grado de la educación básica, y se evaluaron materias de matemática,

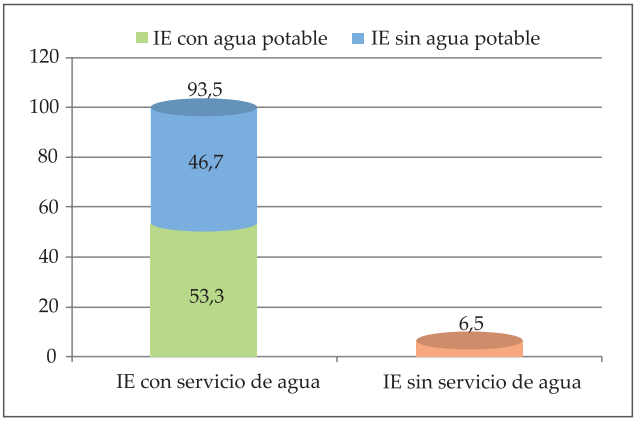
de espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas, laboratorio, etc.), también contempló la presencia de servicios públicos básicos y su vinculación con los resultados académicos en matemática y lenguaje en la educación básica.[63]

Sobre esa vinculación, el estudio del BID expuso lo siguiente:

> Al estudiar las relaciones entre infraestructura escolar y resultados académicos en las pruebas de SERCE se observa que los factores que están más alta y significativamente asociados con los aprendizajes son la presencia de espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas, laboratorios de ciencias y salas de computo), la conexión a servicios públicos de electricidad y telefonía y la existencia de agua potable, desagüe y baños en número adecuado […][64]

Al igual que el año 2013, en la supervisión se verificó la existencia y las condiciones de los servicios públicos en las instituciones educativas de ámbitos rurales.[65]

Gráfico 5
Disponibilidad del servicio de agua potable en las IE
(en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

lectura, escritura y ciencias de la naturaleza. El SERCE constituyó el estudio sobre la calidad de la educación más grande implementado en la región hasta ese momento. Disponible en: http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/second-regional-comparative-and-explanatory-study-serce/. Consulta realizada el 25 de mayo de 2016.

63 Cfr. DUARTE, Jesús, GARGIULO, Carlos y Martín MORENO. *Infraestructura Escolar y Aprendizajes en las Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE.* Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, p. 3.

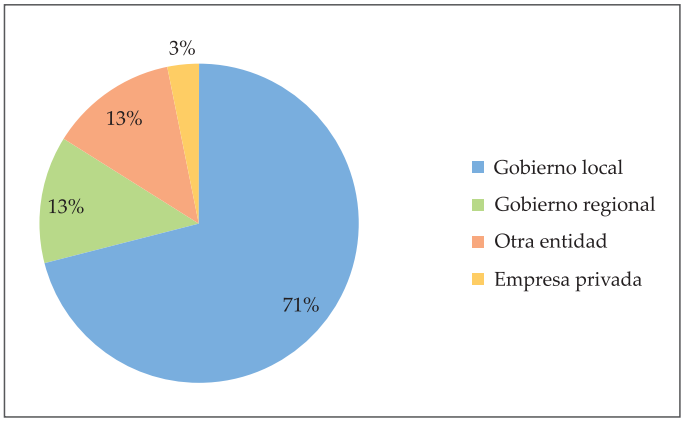
64 Ídem, p. 25.

65 Detalles de dicha labor se encuentran consignados en el *Informe de Adjuntía N.º 017-2013-DP/AAE Una mirada a la escuela rural. Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria.* Series Informes de Adjuntía. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013, pp. 44-50.

En cuanto al servicio de agua, los resultados muestran que 529 IE supervisadas (93,5 %) cuentan con dicho servicio y 37 (6,5 %) no tienen acceso al mismo. De las 529 IE que tienen agua, 258 (48,8 %) cuentan con conexión a red pública y 24 IE (4,5 %) tienen conexión a pilón de uso público, ambas con agua potable;[66] es decir, 282 IE (53,3 %) tienen agua potable. Por el contrario, 238 IE (45 %) acceden al agua a través de un pozo, río, acequia o manantial, mientras que nueve IE (1,7 %) son proveídas por un camión cisterna o similar. Esto significa que un total de 247 (46,7 %) IE no contarían con agua potable.

El acceso al agua es un derecho fundamental[67], por lo tanto, es posible acceder al mismo sin estar supeditado a la condición de propietario/a o tener el predio saneado en Registros Públicos. Así, el artículo 10 del Reglamento de la Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento,[68] dispone que la solicitud de acceso al servicio puede ser efectuada por toda persona natural o jurídica propietaria de un predio y/o los poseedores informales; estos deben adjuntar copia simple de certificado o constancia de posesión emitida por el respectivo gobierno local. En este sentido, se consultó al y la docente-director/a si realizó alguna gestión para solicitar dicho servicio y —de ser el caso— ante qué institución. De 247 IE sin acceso a agua potable, solamente 68 (27,3 %) de los y las entrevistados/as hicieron alguna gestión para obtenerlo.

Gráfico 6
Instituciones ante las que se gestionó acceso a agua potable
(en % de 68 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

66 En 199 IE tienen el servicio las 24 horas del día; en 52 IE, entre una a cinco horas diarias; en 14 IE, entre seis a doce horas diarias; en tres IE, entre 12 a menos de 24 horas diarias; y en ocho IE, por intervalos mayores a un día hasta una semana.

67 Tribunal Constitucional del Perú. Expediente N.° 6534-2006-AA/TC, fundamento 17.

68 Aprobado por Resolución de Consejo Directivo Nº 011-2007-SUNASS-CD, publicado el 5 de febrero.

De los y las 68 docentes-directores/as que presentaron una solicitud para acceder al servicio de agua potable, 48 (71 %) lo hicieron ante un gobierno local, nueve (13 %) ante el gobierno regional, nueve (13 %) ante otra entidad y dos (3 %) ante una empresa privada. Ninguno lo hizo ante la UGEL ni la DRE.

Sobre la atención de las necesidades de las instituciones y programas educativos, las UGEL tienen por función planificar y ejecutar su presupuesto, atendiendo las necesidades de aquellas gestionando su financiamiento.[69] Esta función debe comprender las necesidades referidas al acceso a los servicios básicos como saneamiento, telefonía e internet.

A su vez, el reglamento de la LGE establece expresamente que una de las funciones de dichas instancias es canalizar los requerimientos de bienes y servicios efectuados por tales instituciones y programas, así como trasladarlos a la entidad o instancia que corresponda.[70]

Por otra parte, la Ley Orgánica de Municipalidades dispone que las municipalidades distritales y provinciales tienen competencias específicas compartidas en materia de saneamiento, salubridad y salud. La función de saneamiento comprende la administración y regulación directa o por concesión del servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, entre otros, siempre que por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio.[71]

También se solicitó información sobre la existencia de servicios higiénicos en las escuelas de la muestra: 562 IE supervisadas (99,3 %) cuentan con dichos servicios, mientras que dos no los tienen y en dos IE no se obtuvo información. De las escuelas que no cuentan con servicios higiénicos, una se ubica en el departamento de Cajamarca: la IE N.º 101041 de la provincia y distrito de Hualgayoc, en el centro poblado Maraycucho, y la otra se encuentra en el departamento de Amazonas: la IE 17306 Alexander von Humboldt de la provincia de Utcubamba, distrito Bagua Grande y centro poblado Nuevo Oriente.

Además, se supervisó si dichos espacios estaban diferenciados por sexo y adaptados para personas con discapacidad. Los resultados se muestran en el siguiente gráfico:

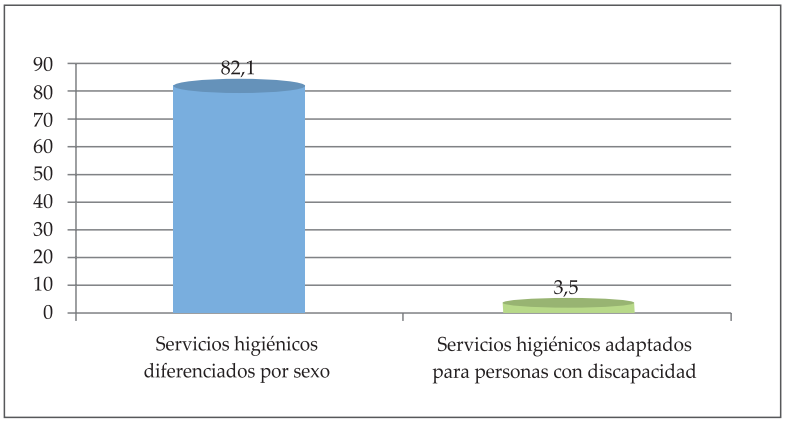
---

69 Ley General de Educación, artículo 74, literal l.

70 Reglamento de la Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo N.° 011-2012-ED, publicado el 7 de julio de 2012, artículo 141, literal i, conforme a la modificación efectuada por Decreto Supremo N.° 009-2016-MINEDU, publicado el 24 de julio de 2016.

71 Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003, artículo 80, numeral 2.1.

Gráfico 7
Servicios higiénicos en las IE diferenciados por sexo y adaptados para personas con discapacidad (en % de 564 IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De acuerdo con la información, 463 IE (82,1 %) cuentan con servicios higiénicos diferenciados por sexo, y 95 IE (16,8 %) no lo están. En 6 (1,1 %) IE no se obtuvo información.

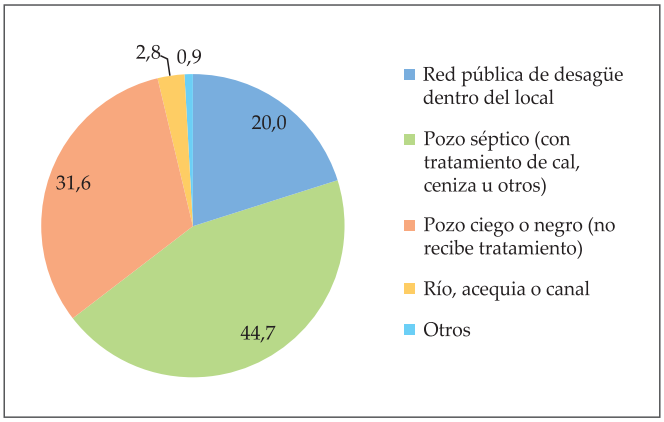
Al respecto, se debe recordar que la Ley N.º 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, dispuso la colaboración entre el MINEDU y el entonces Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud para promover la dotación de servicios higiénicos diferenciados por sexo en las escuelas rurales.[72]

De otro lado, veinte IE (3,5 %) supervisadas tienen servicios higiénicos adaptados para el uso de personas con discapacidad, mientras que 540 IE (95,7 %) no los tienen, y en cuatro IE (0,7 %) no se obtuvo información al respecto. Esta situación constituye una afectación al derecho a la accesibilidad de dichas personas e, incluso, podría acarrear un riesgo a su integridad física, especialmente a estudiantes con dificultades físicas (motoras) o visuales.

Con relación a los servicios higiénicos, también se abordó el tipo de conexión de desagüe que tienen los locales de las IE supervisadas.

[72] Ley N.º 27558, publicada el 23 de noviembre de 2001, artículo 14.

Gráfico 8
Tipos de conexión de desagüe de los servicios higiénicos de las IE (en % de 564 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

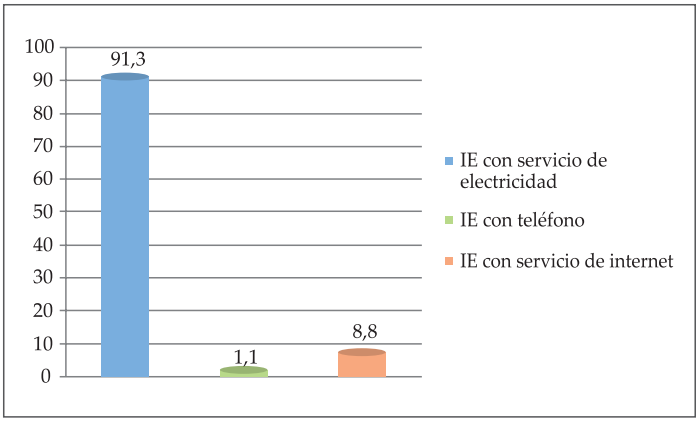
Como se puede apreciar, 113 IE (20 %) tienen servicios higiénicos con conexión a red pública de desagüe, 252 (44,7 %) cuentan con pozo séptico que recibe tratamiento con cal, ceniza u otros elementos, 178 IE (31,6 %) están conectadas a un pozo ciego o negro, es decir, no reciben ningún tratamiento, y 16 IE (2,8 %) tienen conexión con un río, acequia o canal. En cinco IE brindaron como respuesta otro tipo de conexión, como silo o biodigestor que desemboca en poza construida.

Los datos expuestos hasta el momento confirman que aún persiste la brecha de infraestructura detectada por el sector educación con motivo del Censo de Infraestructura Escolar realizado el año 2013. Sin embargo, esta situación se torna más compleja si se considera que en todas las IE supervisadas debe implementarse adecuadamente el Programa Qali Warma y el Plan de Salud Escolar, lo que implica que los servicios básicos deben ser brindados en condiciones óptimas, garantizando el acceso a agua potable (agua segura) y a servicios higiénicos conectados a red pública.[73]

Con relación a los servicios de electricidad, telefonía e internet, los resultados se muestran en el siguiente gráfico:

[73] Aspectos que se desarrollan en el capítulo 9.

Gráfico 9
Servicio de electricidad, telefonía e internet en las IE
(en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Los datos muestran que un total de 517 (91,3 %) escuelas supervisadas disponen del servicio de electricidad, de las cuales 497 tienen el servicio las 24 horas del día. Por el contrario, 49 (8,7 %) IE no tienen este servicio.

En cuanto al servicio de telefonía, solo seis (1,1 %) escuelas disponen de un teléfono propio en el local escolar. En las demás IE, los y las docentes-directores/as deben desplazarse para acceder a este servicio. Sobre este punto, 220 (39,3 %) de los/as profesionales entrevistados/as manifestaron que se trasladan a pie en menos de 30 minutos; mientras que a 315 (56,3 %) les toma más de media hora de camino. En los demás casos no se obtuvo información.

Respecto al servicio operativo de internet, solo 50 (8,8 %) IE cuentan con su disponibilidad, lo que les permite cumplir con el registro de información requerido por el Ministerio de Educación a través de las plataformas virtuales del SíseVe, Siagie y Wasichay, así como acceder al portal de PerúEduca. Ante ello, ¿qué se hace en las instituciones educativas que no tienen servicio de internet? Los y las docentes-directores/as manifestaron que recurren a otros medios para cumplir con el deber de registro.

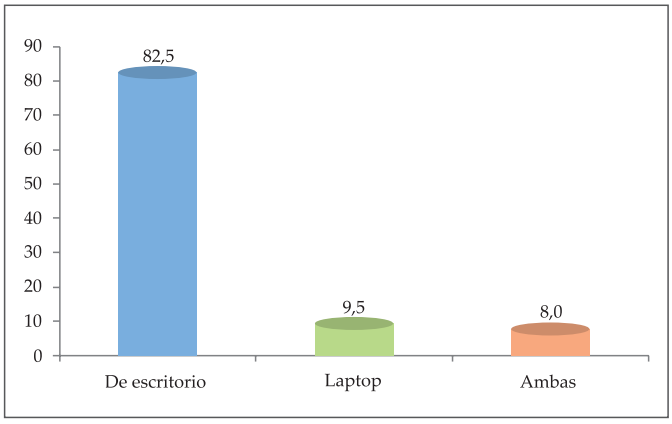
En efecto, 432 (76,3 %) entrevistados/as informaron que un/a docente viaja al punto de internet más cercano; 42 (7,4 %) alquilan una cabina de internet (información que guarda relación con aquellas 43 escuelas que señalaron que existe este servicio en sus respectivas localidades); y diecinueve (3,4 %) efectúan el registro de la información en un cuaderno de registro.

Asimismo, 61 entrevistados/as brindaron diversas respuestas, entre ellas: 27 usan el internet del domicilio y veinte viajan a una ciudad próxima para acceder a las aludidas plataformas.

Los últimos datos permiten establecer que en las escuelas supervisadas los problemas se concentran en la carencia de telefonía e internet. Esta situación impacta negativamente en la gestión de las y los docentes-directoras/es, pues requieren de estos servicios para establecer una comunicación permanente con las instancias educativas descentralizadas,[74] así como para efectuar el registro de la información requerida por el sector educación y otros sectores.

Por otra parte, también se indagó sobre la existencia de equipos de cómputo en las IE de la muestra, dada su importancia como herramienta de apoyo a la gestión escolar de los y las docentes-directores/as. Los resultados de la supervisión muestran que en 326 (57,6 %) IE existen computadoras operativas. Por el contrario, 239 (42,2 %) IE aún no cuentan con equipos de cómputo.

Gráfico 10
Tipo de computadora usada en labores administrativas en las IE (en % de 326 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De las escuelas que cuentan con computadoras operativas para realizar labores administrativas, 269 (82,5 %) IE tienen computadora de escritorio; en 31 (9,5 %) IE se usa laptop; y en 26 (8 %) IE poseen ambos tipos de equipos de cómputo.

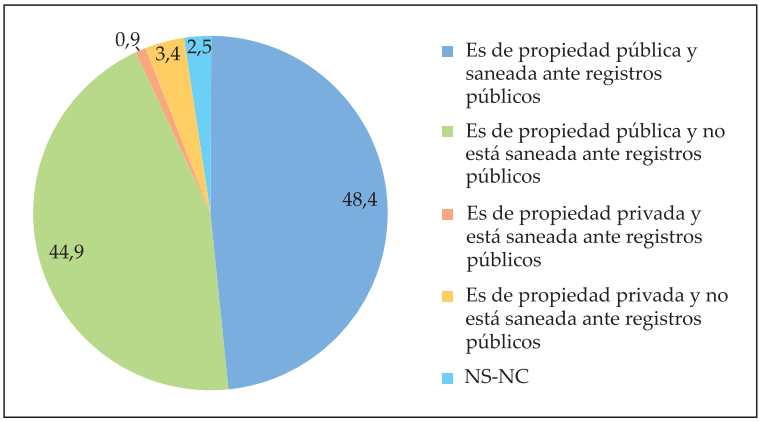
[74] Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 141, conforme a la modificación efectuada por el Decreto Supremo N.° 009-2016-MINEDU.

Como se puede apreciar, más de la mitad de las IE, es decir 326, tienen equipos de cómputo operativos. Sin embargo, debido a la importancia de estos para la gestión escolar, el Minedu debería propender a que su disponibilidad se garantice en todas las instituciones educativas.

2.4. Condiciones de tenencia de los locales escolares

La supervisión indagó sobre la situación en la que se encontraban los locales escolares en relación a su titulación e inscripción en Registros Públicos.

Gráfico 11
Tipo de propiedad y situación del saneamiento físico legal de las IE (en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Respecto al tipo de propiedad y a la situación del saneamiento físico legal de los locales escolares, los resultados muestran que 274 (48,4 %) IE serían de propiedad pública y estarían inscritos en los registros públicos, mientras que 254 (44,9 %) IE serían de propiedad pública pero no estarían saneados. Por el contrario, solo cinco (0,9 %) IE serían de propiedad privada y estarían inscritas en los registros públicos, y diecinueve (3,4 %) IE también serían de propiedad privada pero sin estar saneadas. Sobre este punto, en catorce (2,5 %) IE no se obtuvo información por parte del personal entrevistado.

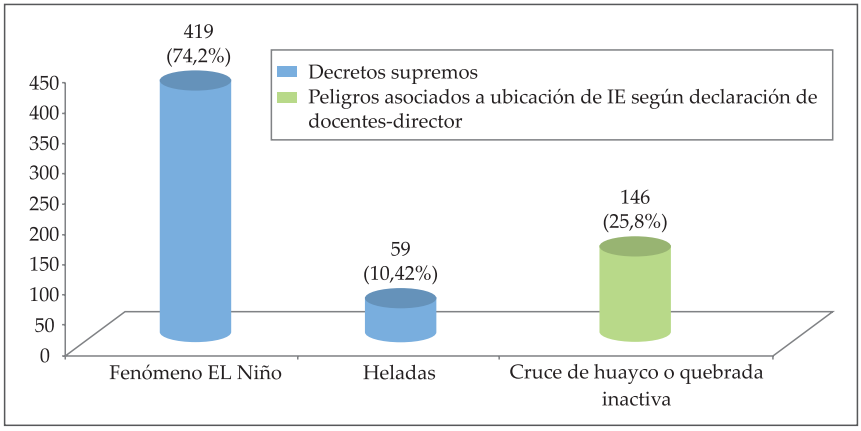
Esta información es relevante en la medida que refleja una arista difícil y compleja de la brecha de la infraestructura educativa, pues una de las formas de intervención estatal para cerrar la misma es, precisamente, la ejecución de proyectos de inversión pública en infraestructura. Sin embargo, un requisito esencial para ello es que los locales escolares objeto de la inversión deban estar debidamente saneados.

Por consiguiente, a corto y aun a mediano plazo, 254 (44,9 %) IE de la muestra no podrían tener una obra de infraestructura educativa. Sin embargo, el Reglamento de la Ley General de Educación asigna funciones específicas en esta materia a las instancias de gestión educativa descentralizada; en efecto, dicha norma establece que la UGEL debe brindar la información a la DRE para que esta realice el saneamiento físico legal de los locales escolares de su jurisdicción.[75]

2.5. Peligros asociados a la ubicación de los locales escolares

Las amenazas o peligros asociados a la ubicación geográfica de la IE pueden deberse a la actividad del ser humano o a causas de origen natural. En este estudio hacemos alusión a aquellos que se producen por interacción de variables físicas de la litosfera, relieve continental y la atmósfera.

Gráfico 12
IE ubicadas en zonas declaradas en Estado de Emergencia ante la ocurrencia del Fenómeno El Niño y Heladas



Fuente: PCM. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De las IE supervisadas, 419 (74 %) se encuentran ubicadas en zonas que han sido declaradas en estado de emergencia ante la ocurrencia del Fenómeno de El Niño y 59 (10,4 %) ante la ocurrencia de heladas.[76]

[75] Reglamento de la Ley General de Educación, artículos 142, literal l, y 147, literal h, conforme a la modificación efectuada por el Decreto Supremo N.° 009-2016-MINEDU.

[76] Se declaró el Estado de Emergencia ante la ocurrencia del FEN mediante los Decretos Supremos Nros. 045, 054, 058, 070, 073, 074, 076, 084, 088, 089, 090 y 094-2015-PCM; asimismo, ante la ocurrencia de heladas por Decreto Supremo N.° 050-2015-PCM.

Además, en la supervisión se preguntó al personal entrevistado sobre los peligros de origen natural y los ocasionados por acción del ser humano derivados o asociados a la ubicación del local escolar. En 456 IE (80,6 %) se presentan lluvias fuertes; en 354 IE (62,5 %), vientos fuertes; en 311 IE (54,9 %), los efectos del Fenómeno El Niño; en 195 IE (34,5 %), heladas; en 177 IE (31,3 %), existen peligros concernidos a derrumbes; y 146 IE (25,8 %) habrían sido construidas en terrenos donde existen cruce de huaycos o quebradas inactivas.

En estos casos, se requiere que las autoridades competentes del sector Educación, de Defensa Civil y de los gobiernos locales realicen los estudios correspondientes para determinar la reubicación total o parcial de los locales escolares. En lo que respecta a instancias de gestión educativa como la UGEL, esta es responsable de velar que las IE elaboren el Plan de Gestión de Riesgo de Desastres oportunamente y conteniendo las acciones de prevención, reducción y de contingencia por amenaza o peligro, el cual debe formar parte de los anexos de sus Planes Anuales de Trabajo (PAT).[77]

[77] Resolución Ministerial N° 596-2015-MINEDU. Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2016 en la Educación Básica: responsabilidades de la DRE/GRE y UGEL.

Capítulo 3

¿A qué niños y niñas se enseña en la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales?

Brindar una educación de calidad significa responder con pertinencia[78] a la diversidad, que constituye una de las características del alumnado de todas las escuelas, con independencia de su lugar de ubicación. Aunado a ello, los procesos de enseñanza–aprendizaje que se desarrollan en entornos culturales, lingüísticos, geográficos y socioeconómicos distintos justifican la aplicación de medidas equitativas y diferenciadas en la atención de los y las estudiantes, así como la intervención intersectorial e intergubernamental.

En respeto a la heterogeneidad del grupo de estudiantes, no carece de fundamento que la Ley General de Educación tenga entre sus principios[79] la equidad, la inclusión y la interculturalidad en el sistema educativo para atender con pertinencia a la niñez y adolescencia que reside en zonas con mayor riesgo de exclusión.

Es en el área rural donde se ubican la mayoría de instituciones educativas multigrado, las cuales pueden congregar a niños y niñas que, además de tener intereses variados, usan diversas lenguas originarias,[80] realizan actividades económico-productivas o —al igual que en otras escuelas— presentan algún tipo de necesidad educativa asociada a una discapacidad.

De ahí que resulten relevantes la aceptabilidad y adaptabilidad como componentes del derecho a la educación, los cuales—de conformidad con el Comité de DESC— significan que los programas de estudio y los métodos pedagógicos deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de calidad, lo

---

78 Se refiere a la «[…] a la necesidad de que la educación sea significativa para personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura mundial y local, y construirse como sujetos en la sociedad, desarrollando su autonomía, autogobierno, libertad y propia identidad» (UNESCO y Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC/ UNESCO Santiago y LLECE, 2008. p. 9).

79 Ley General de Educación, artículo 8.

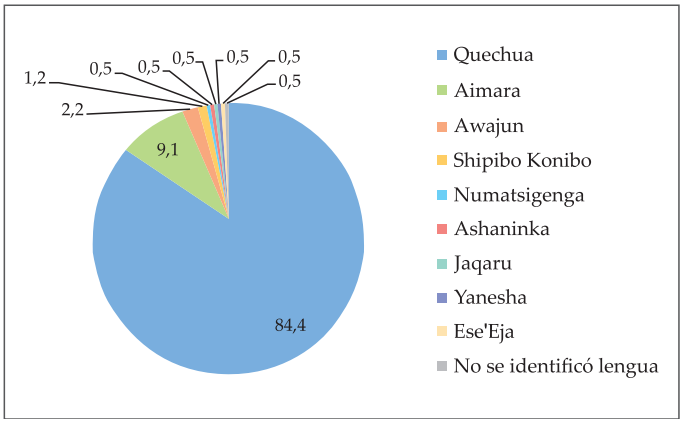
80 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Hacia una educación intercultural bilingüe de calidad. Propuesta pedagógica*. Lima: Ministerio de Educación, Viceministerio de Gestión Pedagógica, Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, 2013, p. 104. Disponible en http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/01-general/2-propuesta_pedaggogica_eib_2013.pdf. Consulta realizada el 6 de setiembre de 2016.

que se supedita a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza. Además, que la educación deba tener la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades de los estudiantes en contextos socioculturales variados.[81]

3.1. Características de los y las estudiantes

Los resultados de la supervisión muestran que en las IE multigrado visitadas hay 25 014 estudiantes matriculados: 12 195 (48,8 %) son mujeres y 12 819 (51,2 %) son varones. Según lo expresado por los y las docentes-directores/as, un poco más de una cuarta parte de las referidas IE, es decir, 155 (27,4 %) están registradas como escuelas de educación intercultural bilingüe (EIB) en el Ministerio de Educación.

Gráfico 1
Lenguas originarias en IE con estudiantes que usan una lengua adicional al castellano (en % de 186)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En esa línea, se identificó que en 186 (33%) de las IE hay alumnado que hace uso de al menos una lengua originaria. Además, la existencia de 5834 estudiantes que hacen uso de ella —2940 varones y 2894 mujeres—, lo cual representa al 23,3% de la población estudiantil matriculada. El quechua es la lengua originaria más común entre las escuelas supervisadas (84,4%), seguida del aimara (9,1%) y un conjunto de otras lenguas que pertenecen, en su mayoría, al universo cultural amazónico; también, en tres IE se reportó el uso de más de una lengua originaria: dos en Satipo (Junín) y otra en Caylloma (Arequipa).

Al respecto, la Constitución Política establece que el estudiante tiene derecho a una formación que respete su identidad y el Estado debe fomentar

[81] Comité de Desc. Observación General N.º 13.

la educación bilingüe e intercultural conforme a las características de los pueblos indígenas. Asimismo, establece el carácter oficial del castellano, y en las zonas donde predominen, también el quechua, el aimara y las demás lenguas indígenas.[82]

En consonancia con lo anterior, el principio de interculturalidad —previsto como directriz del sistema educativo— asume «[…] como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, […], sustento para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo».[83]Por tal motivo, a niñas, niños y adolescentes de pueblos originarios les asiste el derecho a una educación que respete y valore sus prácticas y concepciones culturales, pero también que les sea brindada en su lengua materna y permita el aprendizaje del castellano como segunda lengua.

Ante ello, la normativa dispone obligaciones a ser garantizadas por el Estado y que prescriben que el y la profesor/a debe tener el conocimiento necesario de la lengua originaria y la idiosincrasia de los y las estudiantes indígenas a su cargo para garantizar el aprendizaje, conforme a las metas educativas planificadas.[84] Asimismo, que aparte del dominio de la lengua, cuente con capacitación específica o formación inicial en la especialidad de Educación Intercultural Bilingüe.[85]

Según los resultados de una supervisión defensorial efectuada entre mayo de 2014 y enero de 2016 a la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe «(…) debido a que durante muchos años el Estado no tuvo una política adecuada para educar y formar estudiantes indígenas, aún hay un importante déficit de docentes formados para la EIB. En efecto, preocupa que de 45 186 docentes que laboran en educación básica regular y enseñan a estudiantes indígenas, el 94% (42 439) no cuente con formación académica en educación intercultural bilingüe y 40% (17 905) no tenga dominio del idioma originario».[86]

---

82 Constitución Política, artículo 15, segundo párrafo, 17 y 48, respectivamente.

83 Ley General de Educación, artículo 8.

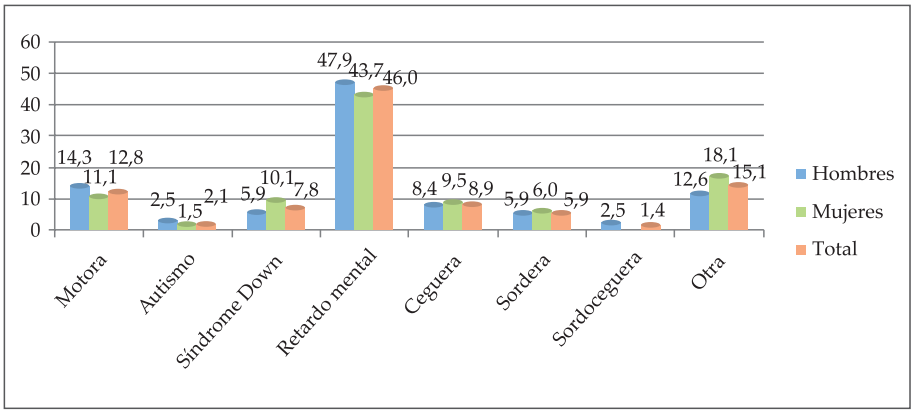
84 Así está previsto en el artículo 20 de la Ley N.° 28044, Ley General de Educación. A su vez, el artículo 13 del Decreto Supremo N.° 011-2012-ED, Reglamento de la Ley General de Educación consigna el siguiente texto:«[…] En la Educación Intercultural Bilingüe, le corresponde al Estado: garantizar el ingreso al servicio educativo de docentes con dominio de lengua originaria en las instituciones educativas interculturales bilingües».

85 Durante la supervisión se tomó conocimiento, de acuerdo a lo señalado por las y los docentes-directores/as, que 506 (89,4 %) de ellos/as no cuenta con formación inicial en EIB. *supra* Capítulo 4.

86 Defensoría del pueblo. Informe Defensorial Nº 174. *Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas*. Lima. 2016. p.190.

De otro lado, se reportó a 437 (1,7 %) estudiantes con algún tipo de discapacidad:[87] 54,5 % niños y 45,5 % niñas.

Gráfico 2
Tipos de discapacidad de estudiantes según sexo
(en % de 437 estudiantes con discapacidad)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

El retardo mental es la discapacidad indicada por los y las docentes-directores/as como la prevalente entre los y las estudiantes, seguida de la discapacidad motora, el síndrome Down, la ceguera y la sordera; en menor porcentaje, el autismo y la sordo-ceguera.

Sin embargo, llama la atención que estos y estas profesionales consideren como otros tipos de discapacidad problemas de lenguaje, labio leporino y tartamudez, que presentarían un 15 % de los estudiantes, lo que demostraría un desconocimiento sobre dicha condición. Lo mismo podría ocurrir al momento de identificar discapacidades que no se evidencian físicamente, como aquellas de tipo cognitivo o mental que podrían manifestarse con un bajo rendimiento en el aula.

De igual manera, preocupa la indicación sobre la posible presencia de una discapacidad como la sordoceguera, condición «[…] que se manifiesta por la deficiencia auditiva y visual simultánea, en grado parcial o total, de manera suficiente y grave para comprometer la comunicación y la movilización, así como al acceso a la información y al entorno».[88] Por lo tanto, la interacción

[87] Según la Encuesta Especializada de Discapacidad 2012, 1'575,402 personas (5,2 % de la población), presentaÕ alguna discapacidad y 22 % de ellas residen en zonas rurales.

[88] Ley que reconoce la sordoceguera como discapacidad única y establece las disposiciones para la atención de las personas sordociegas, Ley N.º 29524, artículo 2.

con ellos/as puede generar la necesidad de atenciones muy distintas a la de su pares con otras discapacidades, mediante el uso dedactilología, sistema Braille, técnicas de orientación y movilidad, así como de otros sistemas de comunicación alternativos.[89]

Este desconocimiento se acrecienta cuando no se cuenta con un certificado oficial que acredite la discapacidad: solo 66 (14,9 %) estudiantes con discapacidad de las IE visitadas tendría dicho documento, problema que no es ajeno al resto de la población con discapacidad. Según data oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática, solo 7 % de la población con discapacidad cuenta con certificación; 87,7 % de ella vive en zona urbana y 12,3 % en zona rural.[90] Se aúna a ello que dicha acreditación es realizada por entidades competentes[91] que generalmente no están operativas o disponibles en las zonas rurales[92] o, en todo caso, no cuentan con el personal calificado para su otorgamiento.

En las gestiones pedagógica y escolar esta carencia puede conllevar a que no se pueda brindar un servicio educativo adecuado a la condición de los y las estudiantes y, por consiguiente, asegurar su permanencia en la IE. La identificación de la discapacidad o una necesidad educativa especial asociada a esta es importante para aplicar diversas adecuaciones durante la atención del estudiante; además, para que los y las docentes-directores/as soliciten las capacitaciones necesarias dirigidas al personal docente y los demás miembros de la comunidad educativa, incluidos ellos/as mismos/as.

De otro lado, normativamente se dispone que ante la presencia de un estudiante con discapacidad, todo director/a debe coordinar el apoyo del Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE) del Centro de Educación Básica Especial (CEBE) más cercano para las orientaciones sobre la atención del mismo; de no existir dicho servicio, debe solicitar el apoyo de la UGEL correspondiente a la

---

89 Ley que reconoce la sordoceguera como discapacidad única y establece las disposiciones para la atención de las personas sordociegas, Ley N.º 29524, artículos 2 y 3.

90 Instituto Nacional de Estadística e Informática. Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012. Lima, 2014. p. 168.

91 Según el artículo 76 de la Ley General de la Persona con Discapacidad, las entidades competentes para acreditar la condición de discapacidad son los hospitales de los ministerios de Salud, Interior y Defensa, así como de la seguridad social (EsSalud).

92 Según nota de prensa publicada el 15 de enero de 2015 en la página web del Minsa, estos certificados se expiden en establecimientos de salud de categorías I-4, II-1, II-2, III-1, III-2, II-E y III-E del Minsa, sanidad de la Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y Seguro Social de Salud a nivel nacional. Disponible en: http://www.minsa.gob.pe/?op=51&nota=15969. Consulta realizada el 22 de julio de 2016.

circunscripción donde se ubica la IE.[93] No obstante, como se señala también en el Capítulo 4, hay déficit de CEBE: de 413 constituidos hasta el año 2014, solo ocho estaban ubicados en zonas rurales.

El enfoque inclusivo, establecido para atender a los estudiantes con discapacidad en la etapa básica escolar, obliga al Estado a asegurarles condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, flexible y permanente, que garantice no solo su acceso a través de la matrícula en las escuelas, sino también su permanencia y logro de aprendizajes significativos[94].

Concordante con ello, la Ley General de la Persona con Discapacidad[95] dispone que todas las IE deban garantizar las adaptaciones metodológicas y curriculares, así como los ajustes razonables necesarios,[96] para adecuar los elementos del currículo a las características y potencialidades de dicho alumnado; y establecer un nexo entre su ritmo de aprendizaje y el estilo de enseñanza del docente.[97] Estos ajustes ayudarán a desarrollar en ellos sus propias estrategias para aprender, retener y organizar la información, incluso asignarles actividades que, aun cuando han sido adaptadas, no signifique que tengan mayor o menor relevancia respecto a las aplicadas en los demás estudiantes.[98]

El cumplimiento de todas estas disposiciones requiere que el o la profesora —cuya misión es contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano— planifique, desarrolle y evalúe actividades que aseguren el logro del aprendizaje de los estudiantes.[99] Del mismo modo, en su condición de director/a deba diversificar el currículo básico y propiciar un ambiente institucional favorable al desarrollo del estudiante.[100] Sin embargo, los problemas señalados anteriormente constituyen aspectos que - en cualquiera de sus roles- los y las docentes-directores/as no están en capacidad de resolver ni tampoco son de su competencia.

---

93 Resolución Ministerial Nº 556-2014-MINEDU que aprueba las Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2015 en la Educación Básica.

94 Ley General de Educación, artículo 29 y artículo 8 d).

95 Ley Nº 29973. Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 35.

96 Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 37.

97 Ministerio de Educación. *Guía para orientar la intervención de los Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales*. Lima: Ministerio de Educación, Dirección General de Educación Básica Especial, 2010, p. 75. Disponible en http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/05-bibliografia-para-ebe/7-guia-para-orientar-la-intervencion-de-los-saanee.pdf. Consulta realizada el 7 de setiembre de 2016.

98 Ministerio de Educación. Marco del Buen Desempeño Docente, p. 36.

99 Ley General de Educación, artículo 56.

100 Ley General de Educación, artículo 68.

El enfoque inclusivo obliga al Estado a asegurar que los/as estudiantes tengan las condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, flexible y permanente, que garantice no solo su acceso a través de la matrícula en las escuelas, sino también su permanencia y logro de aprendizajes significativos.

De otro lado, dado el contexto de la IE ubicada en zona rural, mención aparte es la existencia de niños y niñas que realizan algún tipo de trabajo infantil, situación que puede incrementar su situación de vulnerabilidad y contribuir a perpetuar sus condiciones de pobreza. Según la OIT, el trabajo infantil «está prohibido para los niños de determinadas franjas de edad, concretamente el trabajo realizado por niños menores de la edad mínima exigida para el tipo de trabajo considerado, o el trabajo que, por su carácter o sus condiciones perjudiciales, se considera inaceptable para los niños y, por lo tanto, está prohibido».[101]

En adición, la OIT señala que no todas las tareas realizadas deben ser vistas como un trabajo a ser eliminado: «[…] la participación de niños, niñas y adolescentes en trabajos que no afectan su salud y desarrollo personal, ni interfieren con su escolaridad, se considera positiva». Del mismo modo, «[…] actividades como la ayuda a los padres en el hogar, el apoyo en el negocio familiar o tareas realizadas fuera del horario escolar o en las vacaciones para ganar dinero de bolsillo, son consideradas provechosas para el desarrollo de niños y niñas y el bienestar de la familia; les proporcionan calificaciones y experiencia; les ayudan a prepararse para ser miembros productivos de la sociedad en la edad adulta».[102]

En ese mismo sentido, resulta oportuno precisar que el trabajo realizado en el medio familiar y en la agricultura no está comprendido en la definición dada en el marco del Convenio 182[103]; ello, según la OIT, porque no se considera que los niños y las niñas que trabajan en su casa sean económicamente activos, hecho que motiva el cuestionamiento por parte de especialistas para quienes el trabajo doméstico es «la cara invisible» del trabajo infantil.[104]

---

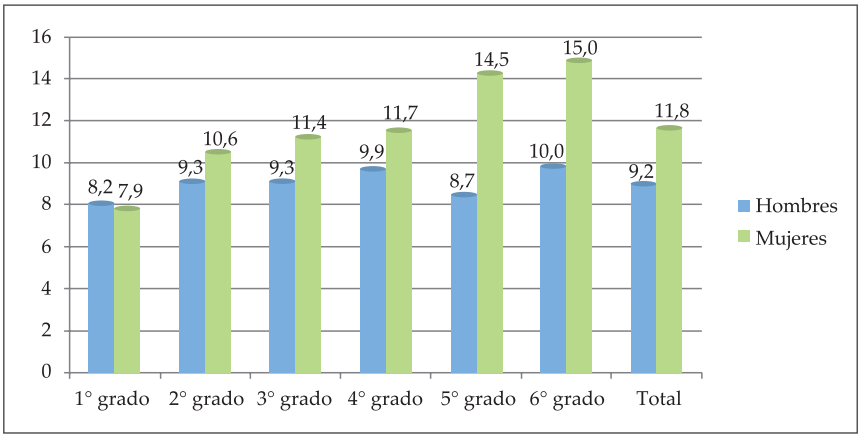
101 Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción.* Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª Reunión, 2012, Párrafo 59 (citado en el Informe Defensorial Nº 166, «Trabajo infantil y derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el Perú». Lima: Defensoría del Pueblo, 2014, p. 12).

102 Véase la página web de la OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm. Consulta realizada el 13 de julio de 2016.

103 Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil,1999.

104 Véase: Huber, Ludwig. *Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas. Opciones para el Programa Juntos*. Lima: Desco, Desarrollo y Autogestión (DYA) y WorldLearning (WL), 2014, p. 34.

Gráfico 3
Proporción de estudiantes que realiza trabajo doméstico según sexo y grado (en % del total de estudiantes: 25,014)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Durante la supervisión efectuada, se preguntó a los y las docentes-directores/as si tenían conocimiento sobre estudiantes que realizaban algún tipo de trabajo infantil, información sobre la cual es necesario precisar que al ser declarativa no permite identificar si las actividades señaladas en los siguientes párrafos se dan en hogares de terceros o en el propio, y contando con o sin remuneración alguna.[105]

Los datos muestran que el trabajo doméstico afectaría en promedio al 11,8 % de las niñas y al 9,2 % de los niños de las IE visitadas; incluso, es destacable el aumento de la proporción de niñas que se ocuparía en dicha actividad, de acuerdo a los grados de estudio y, por consiguiente, a la edad: de un 7,9 % en el 1er. grado, que equivale a niñas de 6 años (conforme a la edad oficial), a un 15 % en 6º grado, para aquellas de 11 años aproximadamente, tendencia que se acrecienta conforme al avance de las edades.

Estos resultados dan cuenta de la posible prevalencia de este tipo de trabajo en las estudiantes, hecho que tendría una consideración negativa si en su realización se reforzaran los roles tradicionalmente asignados a las niñas únicamente por su condición de mujer. Es por eso que se resalta la importancia del derecho a la educación, «[…] cuya satisfacción es un presupuesto para

[105] Ello, debido a que no se tiene certeza sobre la concepción que al respecto tiene el personal entrevistado, quien, en medio del entorno rural, podría considerar esta actividad como una práctica aceptada consistente en apoyar a la familia o a personas con las que no se tiene algún vínculo de parentesco.

la superación de males que todavía subsisten en nuestra sociedad como la opresión contra la mujer, la pobreza, o la explotación de los niños, niñas o adolescentes».[106]

Es propicio mencionar que la Ley Nº 27558, Ley de Fomento de la Educación de la Niña Rural, dispone que para lograr la igualdad de oportunidades en la cobertura de la matrícula de niñas y adolescentes, el Estado debe cumplir con el objetivo de garantizar el ingreso oportuno a la escuela y la permanencia hasta la culminación de la educación secundaria, así como el acceso a programas que articulen programas escolarizados y no escolarizados para quienes tienen limitaciones de tiempo que les impiden asistir regularmente a la escuela.

A partir de estos resultados, reafirmamos que un servicio educativo de calidad —donde se imparta y vivencie el derecho a la igualdad entre mujeres y varones, y se garantice la permanencia de ambos— dará lugar a más posibilidades de acceso a empleo remunerado y, por ende, a una mayor autonomía como parte de su realización humana. Se debe destacar que, si bien los niveles de tasa bruta de escolarización se asemejan a países vecinos como Argentina, Chile y México, una característica que se destaca con respecto al Perú es su nivel de equidad por género: las tasas de varones y mujeres son similares, mientras que en otros países hay una escolarización mayor de mujeres.[107]

Sobre el particular, un elemento a tomar en cuenta es que —en las zonas rurales andinas y amazónicas— el trabajo es considerado de gran valor en la medida que cumple un rol en la formación de niños, niñas y adolescentes, pues desarrolla en ellos/as habilidades y les inculca valores éticos. No obstante, ante condiciones socioeconómicas adversas y falta de acceso a una educación pública accesible y disponible, el trabajo en el hogar o para terceros puede intensificarse, tornándose perjudicial cuando afecta la continuidad escolar y el logro de aprendizajes que son la base para el desarrollo personal en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

Otros tipos de trabajo que los y las profesionales entrevistados/as habrían identificado entre los niños y las niñas que estudian en las IE visitadas, son aquellos desarrollados en la agricultura y el pastoreo, considerados los más

---

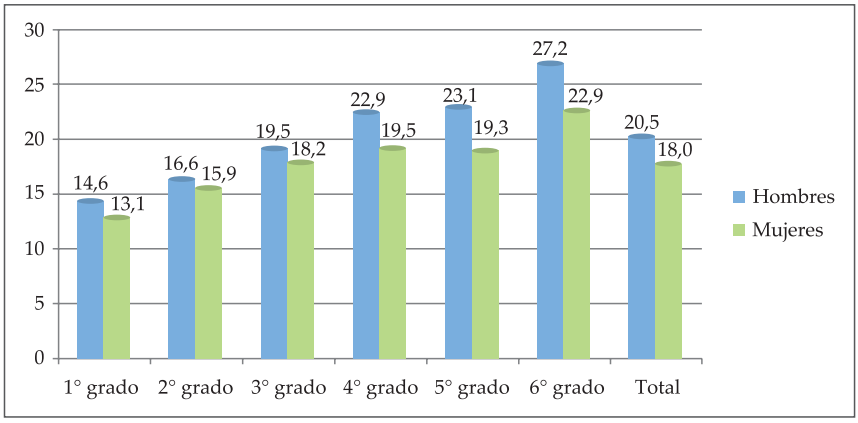
106 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N.º 13, El derecho a la educación* (artículo 13 del Pacto), 8 de diciembre de 1999, párrafo, 1.

107 Consejo nacional de educación. Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2014. Lima: Consejo Nacional de Educación, junio 2015, p. 14

frecuentes entre las poblaciones de niños y niñas trabajadores en las áreas rurales del Perú,[108] las cuales incluyen a un 91,3 % del grupo niños y niñas con edades de 6 a 13 años en estas zonas de residencia estructurada en torno a la economía campesina.

Estas actividades pueden ser definidas como aquellas relacionadas con el proceso de producción agrícola (arranque de las malas hierbas, limpieza de los canales de riego, sembrío, cosecha ligera) y ganadera (vigilancia de los rebaños como vacas, ovejas, cabras, patos, etc.).[109]

Gráfico 4
Proporción de estudiantes que realiza trabajo en agricultura y pastoreo según sexo y grado (en % del total de estudiantes: 25 014)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Los resultados de las entrevistas a los docentes-directores y las docentes-directoras indican una proporción significativa y creciente a lo largo de las edades de los niños que llevan a cabo este tipo de actividad vinculada a la agricultura y el pastoreo. Desde el primer grado de primaria, 14 % de los estudiantes varones están ocupados en las mismas.

Esta proporción aumenta en el transcurso del acceso a los grados superiores de primaria, hasta alcanzar niveles de ocupación muy superiores al 20 % entre la población de niños y niñas de las IE visitadas. Un aspecto a destacar de estos datos es la diferencia creciente que se establece entre los

[108] Cfr. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales. *Perú: niños, niñas y adolescentes que trabajan, 1993-2008*. Lima: Inei, 2009, p. 39.

[109] Cfr. Cavagnoud, Robin. *Entre la escuela y la supervivencia: trabajo adolescente y dinámicas familiares en Lima*. Lima: IEP, Ifea y Fundación Telefónica, 2011, p. 124.

sexos a lo largo de los años de desarrollo: en 1º grado, un 1,5 % más de niños varones apoyan en la agricultura y la ganadería, mientras que en 6º grado la brecha entre niños y niñas es de 4,3 %.

Este aumento evidencia la creciente división sexual de estas actividades, que se va enfatizando al final de la niñez entre niños y niñas y se seguirá agudizando en el transcurso de la adolescencia. Esta observación indica también que los gráficos sobre trabajo doméstico y trabajo agrícola/pastoreo se tienen que interpretar de forma conjunta. La primera refiriéndose al tipo de apoyo que realizan cada vez más niñas a lo largo de la infancia, y la segunda remitiendo a las actividades que conciernen a un número creciente de niños durante los primeros años de escolaridad básica.

De otro lado, la supervisión muestra otras actividades económicas que, debido a su naturaleza, pueden conllevar un gran riesgo para la integridad personal. Los y las docentes-directores/as declararon que cuatro niños apoyan en trabajos de minería, 45 en comercio y dos en otras actividades (conductor de mototaxi y reciclador). Adicionalmente, proporcionaron información sobre accidentes o afectación a la salud derivados de trabajos realizados por 28 niños y 35 niñas, según el personal entrevistado.

Si bien estos casos representan menos del 1 % del total de estudiantes que realizaría alguna forma de trabajo infantil, su existencia merece ser destacada, tratándose del área rural, como en el caso de la IE Nº 33303 en Huánuco[110], que concentra por sí sola más del tercio de estos casos.

De acuerdo al Convenio 182 de la OIT, entre las peores formas de trabajo infantil está el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de niños y niñas.[111] Asimismo, el Código de los Niños y Adolescentes establece que el Estado reconoce el derecho de los adolescentes a trabajar, siempre y cuando no exista explotación económica ni la actividad laboral importe riesgo o peligro, afecte su proceso educativo, o sea nocivo para su salud o desarrollo integral.[112] Por consiguiente, las actividades económicas señaladas podrían implicar trabajos cuya realización está prohibida para todo menor de edad.

Como se señaló en líneas anteriores, los resultados de la supervisión sobre el trabajo infantil no permiten identificar si en la totalidad de los casos

[110] Ubicado en el Centro Poblado Piñayoc, distrito de Chaglla y provincia de Pachitea. Este distrito se caracteriza porque la mayoría de la población se dedica al cultivo del cacao y café.
[111] Convenio 182 de la OIT, artículo 3.
[112] Código de los Niños y Adolescentes, artículo 22.

se desarrolla a favor de terceros o si se trata de una forma aceptada de apoyo en el hogar o a los familiares. Sin embargo, si las actividades realizadas por los estudiantes llegaran a afectar su salud, integridad y escolaridad, ello constituye una situación de riesgo que concierne resolver a los sectores competentes en materia de educación, trabajo, niñez, inclusión social, así como a las autoridades intergubernamentales para ser priorizadas en la planificación e implementación de políticas públicas dirigidas a la niñez más vulnerable.

En el ámbito de la escuela, la norma dispone que corresponde a los y las directores/as prestar atención para que el trabajo no afecte la asistencia y rendimiento escolar, así como informar periódicamente a la autoridad competente acerca del nivel de rendimiento de los estudiantes trabajadores.[113] En el Perú la edad mínima de admisión al trabajo es 14 años de edad.

Las cifras señaladas —conforme lo ha evidenciado este estudio— resaltan la centralidad del apoyo doméstico en primer lugar para las niñas, y el apoyo en agricultura y pastoreo, principalmente, para los niños entre la población estudiantil de las IE encuestadas. La suma de las proporciones de niños y niñas ocupados en estas dos actividades da un total del 30 % del total de estudiantes de las IE (29,9 % para los niños y 30 % para las niñas) y, en particular, a más de un 37 % de estudiantes del 6º grado de primaria.

Estas informaciones replantean antiguas preguntas sobre la asistencia escolar y la conciliación entre las actividades económicas relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento de las tareas escolares; la pobreza de las familias incrementa la necesidad de mano de obra infantil. En estas condiciones, el envío del niño o la niña a la IE implica la falta de un apoyo necesario que, para las familias con carencias económicas, es altamente significativo.[114]

En ese sentido, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2014, la tasa de actividad masculina de menores entre 5 a 17 años es de 26,2 %, mientras la femenina es de 22,5 %. En el área rural la tasa de actividad de los niños entre 5 y 13 años es de 54,1 %, mientras que en las niñas del mismo grupo de edad dicho indicador baja a 50 %.

[113] Código de los Niños y Adolescentes, artículo 19.

[114] Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (ipeba). *Ruralidad y escuela. Apuntes para la acreditación de instituciones educativas en áreas rurales.* Lima: ipeba, 2011, p. 59.

Actualmente, mediante la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (Enpeti) 2012-2021,[115] el Estado se ha trazado como meta principal reducir el trabajo realizado por menores de 14 años y eliminar el trabajo peligroso a cargo de niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en los Convenios N.° 138 y 182 de la oit, el Código de los Niños y Adolescentes[116] y las metas fijadas en el Pnaia.

Con este fin, en el año 2015, el Ministerio de Trabajo planificó la entrega, a través del Programa Juntos, del Bono Prevención y Erradicación para posibilitar la entrega a las familias de un monto monetario por cada niño, niña y adolescente que, además de asistir a la escuela, apruebe el año escolar. El monto del bono fue S/ 300,00 y S/ 500,00 para las familias cuyos hijos o hijas aprueben la primaria o secundaria, respectivamente;[117] su entrega fue realizada en distritos rurales comprendidos en los proyectos piloto de la Enpeti.[118]

Este tipo de iniciativas constituye un esfuerzo que involucra a diversos sectores en la lucha para prevenir y erradicar el trabajo infantil, el cual tiene, entre sus factores asociados, la tolerancia al trabajo infantil, así como la insuficiente calidad y adecuación de los servicios educativos.[119] Por tal motivo, es importante que en salvaguarda de la integridad personal de los estudiantes y en atención a las disposiciones normativas, se precise al personal docente y directivo el deber de informar a la Ugel y/o autoridades de trabajo regional sobre casos de esta naturaleza para la intervención correspondiente, acorde con los ejes de acción de la Enpeti (Eje dos: educación y uso del tiempo libre) y la realidad cultural y socioeconómica de los ámbitos rurales.

Según la oit, cuando se trata de adoptar medidas para su prohibición en un contexto donde se le considera una actividad tradicional y sin peligro para niños o niñas, se generan varias interrogantes sobre las prioridades de intervención según los riesgos. Asimismo, señala que la experiencia evidencia

---

115 Aprobada mediante Decreto Supremo 015-2012-TR.

116 Artículo 4 del Código de los Niños y Adolescentes: «El niño y el adolescente tienen derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. No podrán ser sometidos a tortura ni a trato cruel o degradante. Se consideran formas extremas que afectan su integridad personal, el trabajo forzado y la explotación económica, así como […] todas las demás formas de explotación».

117 Ministerio de Trabajo. Nota de prensa del 2 de febrero de 2015 publicada en la página web de dicha institución. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/mostrarNoticias.php?codNoticia=4423.

118 Piloto Huánuco, Piloto Carabayllo y Piloto Semilla (que se lleva a cabo en distritos rurales de Pasco, Junín y Huancavelica).

119 Ministerio de Trabajo. «Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (Enpeti) 2012-2021» (dispositivas). Disponible en: http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/exposicion/Estrategia_Trabajo_Infantil.pdf.

que las cuestiones de esa índole no tienen una solución solo técnica y con la aplicación de fórmulas, sino mediante acuerdos concordantes con la realidad y los valores culturales, y, por ende, distintos según los lugares: «Lo más importante es que se tomen decisiones concretas y viables acerca de cuáles son los problemas relativos al trabajo infantil que requieren una atención más urgente, y que esas decisiones gocen al menos de un cierto grado de credibilidad y de legitimidad social».[120]

Finalmente, con respecto a la información consignada en este capítulo, se puede señalar que la atención de la diversidad de estudiantes que acoge la escuela multigrado de zona rural requiere, por lo tanto, del conocimiento previo de sus características individuales, sociales, lingüísticas y culturales, así como de sus necesidades para la formulación de propuestas pedagógicas pertinentes en la planificación de las actividades curriculares y extracurriculares por parte de docentes y directores/as. Asimismo, para la elaboración y ejecución de los instrumentos que orientan la gestión a corto y largo plazo, los cuales, actualmente, forman parte de los compromisos de gestión escolar establecidos por el ente rector.

Concordante con lo señalado, los Marcos de Buen Desempeño Docente y del Directivo contemplan —como primera competencia— el conocimiento de las características de los y las estudiantes y sus contextos con el propósito de promover capacidades de alto nivel y su formación integral, así como para conducir de manera participativa la planificación institucional a partir de tales características y orientándolas hacia el logro de metas de aprendizaje, respectivamente.

Entonces, el perfil del alumnado de las referidas IE implica que los y las docentes-directores/as deban adoptar medidas para garantizar que se les brinde una atención diferenciada para superar la práctica pedagógica tradicional que considera que todos aprenden igual, de la misma manera y en similares condiciones. Sin embargo, la realidad y los problemas que afrontan dichos estudiantes necesitan de una intervención que va más allá de la IE y la comunidad educativa, pues al tener causas estructurales compete a las instancias de gestión educativa descentralizada, así como a los distintos sectores y gobiernos subnacionales priorizar y diferenciar los planes o programas que convergen en dichas escuelas para que, de ese modo, se reviertan o superen las dificultades que refuerzan su vulnerabilidad.

[120] Disponible en: http://www.ilo.org/public/spanish/comp/child/papers/what/what2.htm. Consulta realizada el 13 de agosto de 2016.

3.2. Situación de la escolaridad de los y las estudiantes

Según el Consejo Nacional de Educación, los indicadores de escolarización de la población entre 6 y 11 años de edad muestran que se ha universalizado la educación primaria. Sin embargo, el reto está en incorporar a 42 200 niños de esa edad fuera del sistema escolar y disminuir el atraso escolar, en especial de los estudiantes con familias pobres, los cuales por razones de trabajo, repetición y abandono temporal de la IE son los que en su mayoría tienen una edad por encima de la establecida.[121]

En el caso de los niños y las niñas que realizan algún tipo de trabajo infantil, «la pérdida promedio de dos años de escolaridad, a largo plazo, significa un 20 % menos de salario durante la vida adulta», y la pérdida de años de educación «se traduce en una disminución futura de la calidad del capital humano disponible en una sociedad».[122]

Por otra parte, según el sistema ESCALE del Ministerio de Educación, del total de matrícula 2015 en el nivel primaria regular en ámbitos rurales (691 766), 421 805 estudiantes cursan estudios en escuelas polidocentes multigrado o incompletas.[123]

Con respecto a las IE de la muestra, el número promedio de estudiantes varones y mujeres matriculados por grado se muestra en el gráfico 5 de la siguiente página.

Se puede apreciar que el promedio de la brecha entre la matrícula de varones y mujeres en los diferentes grados no es muy significativa, alcanzando 0,20 puntos porcentuales en promedio.

Con respecto a la asistencia del alumnado informada por los/as profesionales entrevistados/as, esta supera el 92 % y muestra una diferencia muy leve entre los sexos; esta tasa bruta es ligeramente más baja entre los 2º y 3º grados y revela niveles similares entre los otros grados de primaria.

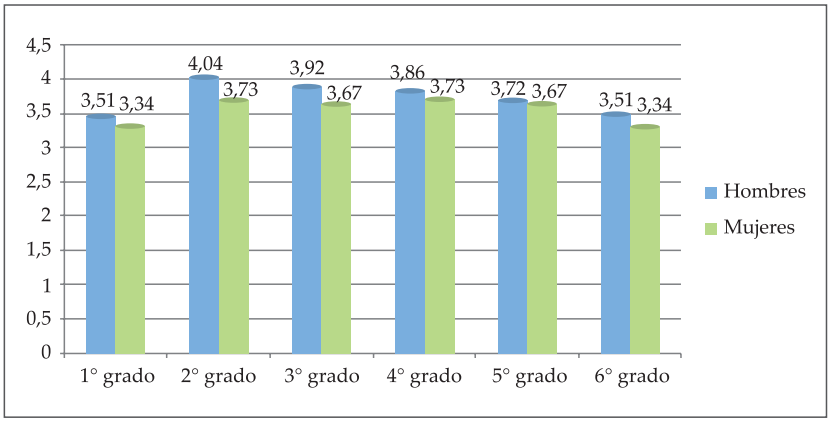
---

[121] CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2014*. Lima: Consejo Nacional de Educación, 2015, p. 14.

[122] GARCÍA, Marina Luz y Víctor CHEBEZ (colab.). ¿Qué hacemos con el trabajo infantil desde la e*scuela? Material de capacitación docente.* Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-Unesco, 2009, p. 22.

[123] Fuente: ESCALE–MINEDU. Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/magnitudes-portlet/reporte/cuadro?anio=21&cuadro=369&forma=U&dpto=&dre=&tipo_ambito=ambito-ubigeo. Consulta realizada el 13 de mayo de 2016.

Gráfico 5
Número promedio de estudiantes matriculados/as según grado y sexo
(en % del total de estudiantes de IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

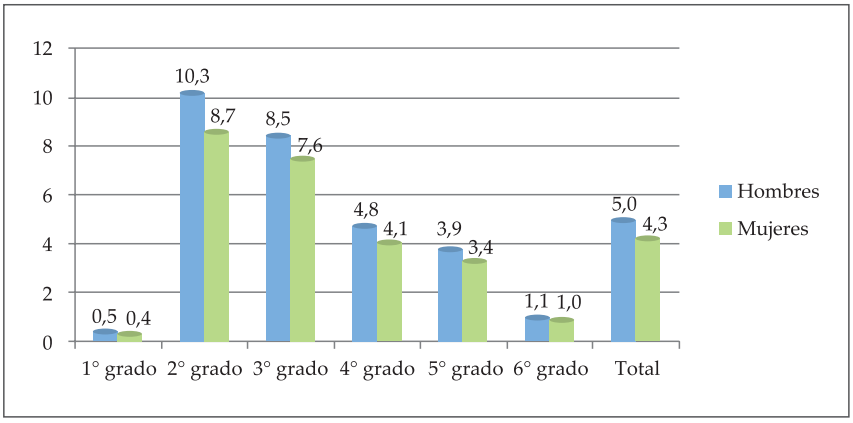
Por otra parte, entre los niños y las niñas, las variaciones no resultan muy significativas, aunque la tasa de asistencia femenina en el 2º grado muestra casi dos puntos de diferencia con el promedio en primaria para el total de la población estudiantil femenina. De forma general, estas tasas se ubican en un nivel de asistencia muy inferior a aquel observado en las escuelas primaria de las áreas rurales a nivel nacional en 2014, las cuales presentan una tasa bruta de 98,2 % para ambos sexos.[124]

De otro lado, si bien la data sobre el nivel de repitencia entre los estudiantes de las IE visitadas arroja un porcentaje menor en aquellos/as que asisten al primer grado de primaria —probablemente en respuesta a la promoción automática al grado superior establecida en el sistema educativo—, dicha condición aumenta a niveles importantes en 2º grado, afectando a un 10,3 % de estudiantes, y decrece hasta el 6º grado, lo que podría denotar la carencia de las competencias necesarias al momento de ser promovidos. La tasa nacional de repitencia en primaria 2015 también sigue esta tendencia: primer grado: 1,1 %; 2° grado: 6,1 %; 3° grado: 4,8 %; 4° grado: 3,4 %; 5° grado: 2,5 %; y 6° grado: 1,1 %.[125]

Otro aspecto a resaltar se refiere a las diferencias en la tasa de repitencia entre los sexos. En todos los grados, los niños resultarían más afectados que las niñas.

[124] *Véase*: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)—Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).
[125] *Véase*: http://escale.minedu.gob.pe/tendencias.

Gráfico 6
Tasa de repitencia de estudiantes de las IE según sexo y grado
(en % del total de estudiantes 25 014)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

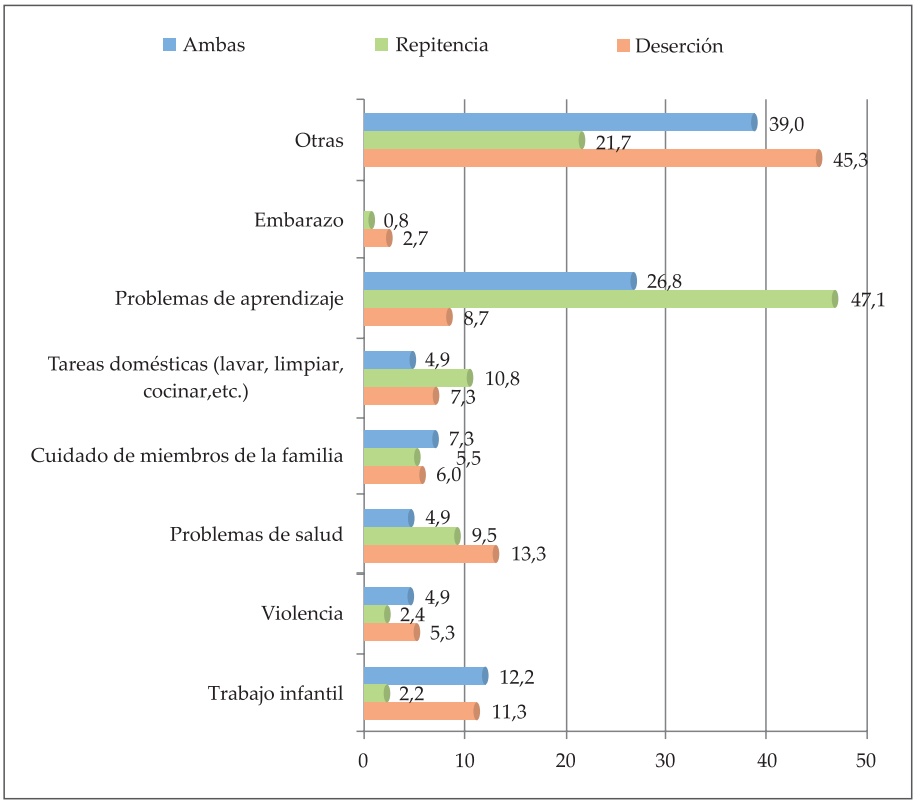
Esta situación podría deberse al tipo de actividad extraescolar que suelen realizar (pastoreo y agricultura), o también a algún tipo de trabajo infantil —que se realice predominantemente fuera de casa y/o alejado de la familia—, el mismo que pudiera repercutir negativamente en su rendimiento escolar y, por ende, propiciar la repitencia, el atraso o el abandono temprano de la institución educativa.

Sobre la base de la data de ENAHO 2014 mencionada en párrafos anteriores,[126] sería «[…] razonable sostener que las más altas tasas de atraso escolar entre los varones tendrían, entre otras posibles explicaciones, también las tasas más elevadas de trabajo infantil y adolescente entre los varones que en las mujeres. El hecho de tener que trabajar y asistir a clases —con el costo que ello tiene en tener menor tiempo para hacer tareas escolares, o, en ciertos, casos llegar cansados al aula— colocaría a los niños y adolescentes que trabajan en relativa mayor desventaja en relación a sus pares del sexo opuesto».[127]

Adicionalmente, se indagó sobre las posibles causas de la deserción y repitencia en sus respectivas IE. Las y los docentes-directores/as indicaron lo siguiente:

[126] *Véase*: Características individuales de los/las estudiantes (*supra* 3.1., pp. 49-60).
[127] ALARCÓN GLASINOVICH, Walter. *Rezago escolar y trabajo infantil en el Perú*. Lima: Desco, DyA y WL, 2016, pp. 29-30.

Gráfico 7
Causas mencionadas para explicar la deserción y repitencia de los estudiantes (en % del total de las IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En ese contexto, diversos problemas derivados de la condición personal y socio familiar son los que incidirían en la deserción y la repitencia. Destacan los problemas de aprendizaje, que no solo pueden estar asociados a una discapacidad, sino también a factores emocionales, la presencia de una enfermedad o la falta de comunicación en la lengua originaria de dominio del estudiante. En este último supuesto, una discapacidad como la sordera, que requiera el uso de la lengua de señas, incrementa el grado de vulnerabilidad del niño o niña indígena que presenta dicha condición y no puede comunicarse, por ejemplo, con los miembros de la comunidad educativa porque ellos desconocen, además, la lengua de señas.

Al respecto, el año 2012, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad expresó su preocupación sobre la tasa de analfabetismo

entre los pueblos indígenas y el impacto que esto puede tener sobre niños y niñas indígenas y de las minorías con discapacidades. Por consiguiente, ha recomendado al Estado tomar las medidas adecuadas para identificar y reducir el analfabetismo entre los niños y niñas con discapacidad, especialmente indígenas.[128]

Es oportuno precisar que de 259 IE con algún estudiante con discapacidad incluido, 58 escuelas serían de EIB, conforme lo señalado por los y las docentes-directores/as. Por consiguiente, podría tratarse de estudiantes que además de presentar una discapacidad física, cognitiva o sensorial, usarían alguna lengua originaria, lo que implicaría la necesidad de ajustes razonables idóneos a su condición, pero también a su lengua y cultura.

El derecho de acceso a la educación de grupos poblacionales en situación de mayor vulnerabilidad no solo se mide mediante el porcentaje de matrícula, sino también mediante su continuidad y logros de aprendizaje significativos. En ese sentido, urge la necesidad de que las autoridades educativas de todas las instancias de gestión adopten medidas para capacitar al y la docente de aula a fin de que cuente con conocimientos y herramientas pedagógicas acordes a las características y situación de los aprendizajes de los y las estudiantes.

De ese modo, el Estado podrá garantizar un proceso educativo idóneo con un/a docente-director/a de IE de zona rural que, además, de conocer las necesidades educativas de los estudiantes a su cargo, esté en capacidad de lograr la culminación de sus estudios de manera oportuna y con aprendizajes que le sean de utilidad luego de culminar su educación básica. Asimismo, como parte de su gestión, dicho/a profesional pueda cumplir con el Compromiso 2: Retención Interanual de Estudiantes, el cual se mide por la cantidad de estudiantes que se mantienen matriculados en el transcurso del año y la matrícula inicial del año siguiente.

Al respecto, el marco internacional de protección del derecho a la educación establece medidas específicas para asegurar la permanencia escolar, en especial de los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad:

1 La Convención sobre los Derechos del Niño considera que en el ejercicio progresivo y en igualdad de oportunidades del derecho a la educación de niños y niñas, los Estados están obligados a adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

[128] Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones al Estado peruano. 20 de abril de 2012.

> 2 El Marco de Acción de Dakar estableció la meta de completar el acceso a la educación primaria de buena calidad y su culminación respectiva, sobre todo de niños y niñas en situación de desventaja, así como mejorar la calidad de la enseñanza garantizando los parámetros más elevados para alcanzar resultados reconocidos y mensurables.[129]

En el ordenamiento jurídico nacional, la Ley General de Educación establece los principios de equidad, calidad, inclusión e interculturalidad que orientan las medidas para asegurar la permanencia escolar. En adición, a fin de garantizar la equidad educativa, prescribe la obligación de las autoridades educativas de asegurar mecanismos que permitan la matrícula oportuna, la permanencia y la reincorporación de los estudiantes al sistema educativo y se establezcan medidas especiales para retener a los que se encuentran en riesgo de exclusión del servicio.

En apoyo a los menores de edad que trabajan, también dispone que dichas autoridades adecúen la prestación de servicios educativos a sus necesidades[130] e implementen, en el marco de una educación inclusiva, programas de educación para personas con problemas de aprendizaje o necesidades educativas especiales en todos los niveles y modalidades del sistema.

En ese mismo sentido, el reglamento de la Ley General de Educación obliga al Estado a garantizar servicios educativos que brinden una atención de calidad a la población en situación de vulnerabilidad por situación de pobreza, origen étnico, discapacidad, entre otros.[131] Frente a ello, debe promover medidas para garantizar el acceso a una educación pertinente y de calidad, así como una conclusión oportuna. Además, le corresponde establecer lineamientos para realizar diversificaciones y adaptaciones curriculares pertinentes a las características de los estudiantes en sus respectivos entornos.

De igual manera, dado que la gestión del sistema educativo es descentralizada,[132] la norma señala que la instancia de gestión correspondiente debe enfatizar las acciones orientadas a eliminar la deserción escolar de los estudiantes. Estas acciones se intensifican en zonas rurales, de frontera, poblaciones con lenguas originarias.

---

129 Marco de Acción de Dakar. Objetivos II y VI.
130 Ley General de Educación, artículo 18.
131 Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 11.
132 Ley General de Educación, artículo 63.

Tener solo la condición de director/a designado/a en una IE multigrado de zona rural —que implica mayor disponibilidad de tiempo para la gestión escolar— reportaría mayores ventajas para el cumplimiento de la calendarización escolar y el uso del tiempo.

Según las pautas de gestión escolar establecidas por el Minedu, es importante que los y las docentes-director/as conozcan y reflexionen sobre las causas internas del bajo rendimiento o el retiro de sus estudiantes, a fin de establecer actividades orientadas a su disminución y consideración en instrumentos de gestión como el Plan Anual de Trabajo.[133] No obstante, en el contexto en el cual laboran dichos/as profesionales, la solución a esta problemática no será inmediata, sobre todo si las causas que la generan se relacionan a factores de tipo familiar, social, económico o cultural que requieren otro tipo de intervenciones o el apoyo de diversos actores sociales.

Como bien señalan Beech y Larrondo (2007, p. 1): «Tener oportunidades de aprendizaje equivalentes no implica que las mismas deban ser homogéneas. Se trata de proveer una oferta que atienda a la diversidad, y que sea adecuada a las particularidades de los sujetos, sin que ello redunde en la fragmentación del sistema educativo. Esto supone la búsqueda constante de los caminos adecuados para lograr este objetivo».[134]

La escuela multigrado en ámbitos rurales y contextos bilingües demanda «[…] estrategias efectivas vinculadas especialmente a la organización para el aprendizaje para una atención simultánea y diferenciada de los estudiantes». Debido a sus características, «[…] los eventos significativos de la zona rural son espacios que pueden resultar propicios para aprender».[135]

---

133 Ministerio de Educación. *Manual de Gestión Escolar. Directivos construyendo escuelas*. Lima: Minedu, 2015, p. 32. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/manual-de-gestion-escolar-2015_10marzo_alta.pdf. Consulta realizada el 6 de setiembre de 2016.

134 Véase: Beech, Jason y Marina Larrondo. *La inclusión educativa en la Argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro*. Buenos Aires: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2007. Disponible en: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Inclusive_Education/Reports/buenosaires_07/argentina_inclusion_07.pdf. Consulta realizada el 10 de junio de 2016.

135 Ministerio de Educación. *Hacia una educación intercultural bilingüe de calidad. Propuesta pedagógica*. Lima: Ministerio de Educación, Viceministerio de Gestión Pedagógica, Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, 2013, p. 52. Disponible en http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/01-general/2-propuesta_pedaggogica_eib_2013.pdf. Consulta realizada el 6 de setiembre de 2016.

3.3. Identidad de los y las estudiantes

La identidad de niños y niñas es un derecho reconocido en instrumentos internacionales[136] y normas nacionales como la Constitución Política que prescribe que toda persona tiene derecho a la identidad,[137] el cual permite el reconocimiento, entre otros, de su personalidad jurídica, nacimiento y nombre, así como el ejercicio de otros derechos.

Es acreditada formalmente con el Documento Nacional de Identidad (DNI), el cual tiene carácter público, es de uso obligatorio y posibilita la realización de actos civiles, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que por disposición legal deba ser presentado.[138]

Su disponibilidad es importante para formalizar la matrícula a través del Sistema de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE), pero también para la atención, mediante los programas sociales y planes, a grupos poblacionales que se encuentran en estado de pobreza o pobreza extrema.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2015 del primer trimestre, de cada 100 personas menores de 18 años de edad, 98 cuentan con el DNI; si este dato se compara con el del mismo trimestre del año 2014, se encuentra que hubo un aumento en 0,5 punto porcentuales. Asimismo, «en el área urbana (98,4 %) y rural (96,4 %), la tenencia de DNI es elevada; en el área rural la cobertura de DNI se redujo en 0,9 punto porcentual en niños y niñas de 0 a 5 años de edad (de 91,4 el 2014 a 90,5 el 2015) y se incrementó en sus pares de 11 a 17 años en 0,9 punto porcentual (de 98,1 % el 2014 a 99 % el 2015)».[139]

En ese mismo sentido, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), entidad competente de proporcionar dicho documento, ha señalado con respecto al año 2015 que «[…] en la última década la población menor de edad que cuenta con Documento Nacional de Identidad (DNI) ha

---

136 La Observación General 17 del Comité de Derechos Civiles y Políticos, en alusión al artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, concluye que «[…] todo niño tiene derecho a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y a tener un nombre. A juicio del Comité, debe interpretarse que esta disposición está estrechamente vinculada a la que prevé el derecho a medidas especiales de protección y tiene por objeto favorecer el reconocimiento de la personalidad jurídica del niño».

137 Constitución Política, artículo 2, inciso 1.

138 Ley Nº 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, artículos 26 y 27.

139 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Encuesta Nacional de Hogares 2015. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-n02_condiciones-vida_enefebmar15.pdf. Consulta realizada el 24 de julio de 2016.

pasado del 4 % al 97,7 % […] La cantidad de niños, niñas y adolescentes identificados sigue creciendo, año tras año, y actualmente asciende a 10 216 535».[140]

La Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2015 dispone que la falta de dicho documento no impide la matrícula; en caso de que los padres o tutores no pudieran presentarlo, esta norma señala que puede suplirse mediante declaración jurada, con cargo a regularizar a más tardar al finalizar el primer semestre del año escolar. Para ello, establece que el y la director/a debe realizar el seguimiento del caso y orientar a las familias para la obtención de dicho documento ante las oficinas del Reniec y el Centro de Salud de su localidad; dicha orientación ha sido establecida también en la norma técnica que regula el año escolar 2016.

Sin embargo, la poca o nula presencia del Estado en zonas rurales complejiza el trámite para obtener o rectificar dicho documento sea por los costos que genera el desplazamiento a las zonas urbanas donde se ubican las Oficinas de Registro del Estado Civil, o por el requerimiento de documentos no tramitados oportunamente por los padres o las madres y que tomará tiempo conseguir, entre otros motivos. Este es un aspecto que el y la docente-director/a se ve obligado a enfrentar durante su gestión para, por ejemplo, culminar con la formalización de la matrícula.

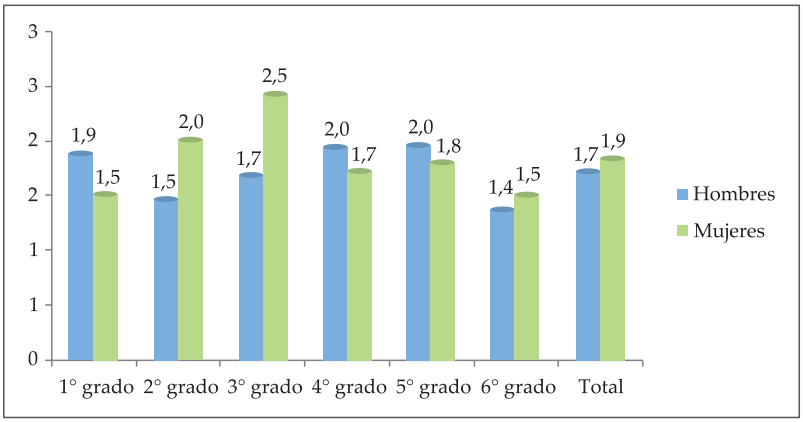
Es preciso señalar que mediante Resolución Jefatural Nº 023-96-JEF, vigente a partir del 12 de abril de 1996, la Jefatura del Reniec delegó en 1769 Oficinas de los Registros Civiles (hoy Oficinas de Registro del Estado Civil) facultades para inscribir los hechos vitales (nacimientos) que recaen en la obtención del acta de nacimiento, documento base para contar con DNI por primera vez. Estas oficinas funcionan en municipalidades provinciales y distritales: 2 358 en municipios de centros poblados menores, 455 en comunidades nativas, y 35 en oficinas auxiliares.

En muchos casos resulta complicado en estos lugares gestionar tal documento debido a factores como la alta migración interna y el desplazamiento forzoso de personas, quienes para obtener la copia de su acta de nacimiento deben retornar a sus lugares de origen. Esta situación implica un costo económico y de tiempo que muchos peruanos y peruanas, especialmente de zonas rurales con condiciones de pobreza, se ven en la imposibilidad de asumir.

[140] Nota de prensa publicada en la página web del Reniec. Disponible en: https://www.reniec.gob.pe/portal/detalleNota.htm?nota=985. Consulta: 9 de agosto de 2016.

Como resultado de la supervisión se ha identificado un porcentaje menor de estudiantes que al momento de las visitas (octubre y noviembre) no contaba aún con DNI, de acuerdo al sexo y grado de enseñanza.

Gráfico 8
Proporción de estudiantes sin DNI según sexo y grado
(en % del total de estudiantes: 25 014)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

El gráfico muestra que un 1.8 % de los estudiantes de las IE (450 alumnos/as) carecería de DNI; esta proporción no varía significativamente entre los grados ni entre los sexos. Sin embargo, aunque denota una proporción marginal, se trata de un subgrupo de niños y niñas considerados como inexistentes desde el aspecto legal e identitario y, por lo tanto, invisibles en las estadísticas oficiales que sirven de insumo para el diseño e implementación de políticas públicas de bienestar, así como de protección a la niñez.

Esto implica, por ejemplo, «no poder ejercer derechos ciudadanos básicos y enfrentar trabas en el acceso a prestaciones sociales, al sistema de justicia, al reconocimiento como personas en plenitud, al derecho al bienestar, al desarrollo de capacidades[...]».[141] Aunado a ello, se debe destacar las diferencias de la documentación entre los sexos con relación al segundo y tercer grado, lo que muestra un porcentaje mayor de carencia del DNI en los estudiantes.

Al respecto, la Convención de los Derechos del Niño[142] establece la obligación del Estado de inscribir de forma inmediata después del nacimiento

[141] UNICEF. Boletín *El derecho a la identidad: Los registros de nacimiento en América Latina y el Caribe*. Número 13, noviembre 2011, p. 2.
[142] Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 7.

del niño o la niña para ejercer, entre otros, su derecho al nombre, lo cual es importante en la medida que dicha obligación «tiende principalmente a reducir el peligro de que sean objeto de comercio, rapto u otros tratos incompatibles con el disfrute de los derechos previstos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos».[143]

[143] Comité de Derechos Civiles y Políticos. Observación General 17 sobre los derechos del niño.

Capítulo 4

¿Quién dirige y enseña en la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales?

4.1. Características del y la docente-director/a y su gestión

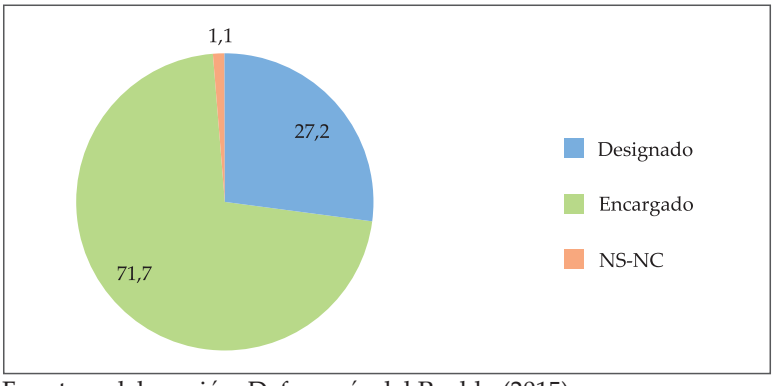
El y la director/a de la IE es líder pedagógico de la misma y su actuación constituye uno de los más importantes factores de influencia en los logros de aprendizaje, después de la actuación docente. Le corresponde garantizar la calidad de la práctica docente, las condiciones de trabajo y el funcionamiento de la escuela.[144] En esa línea, estimamos pertinente dar a conocer las principales características que presenta este importante actor del proceso educativo en el contexto de las IE multigrado supervisadas.

A. Condición laboral del y la docente-director/a. Las ventajas de una mayor permanencia en el cargo

479 (84,6%) directores/as de las escuelas han expresado ser profesores/as nombrados/as, mientras que 46 (8,1%) son contratados/as, no obteniéndose mayor información del resto del personal.

El siguiente gráfico refleja la cantidad de docentes-directores/as que son designados y los que están en calidad de encargados.

Gráfico 1
Condición laboral de los y las docentes-directores/as de las IE en su cargo directivo (en % del total de IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

[144] Marco de Buen Desempeño del Directivo, p. 7.

Así, 154 (27,2 %) han referido tener la condición de «designado», mientras que 406 (71,7 %) señalaron ser «encargados»; además, se supo que 315 son directores y 245 son directoras, no obteniéndose mayor información del resto de directores[145].

En la Ley de Reforma Magisterial, el o la profesor/a puede ostentar la condición laboral de nombrado y ejercer el cargo de director/a de una IE bajo la modalidad de «designado»[146] o bajo la modalidad de «encargado». La diferencia entre ambas categorías es que mientras el director «designado» ejerce el cargo por tres años,[147] el director «encargado» solo lo desarrolla dentro del año escolar correspondiente, e incluso por periodos cortos cuando el/la titular del cargo está ausente.[148] Asimismo, los concursos públicos para acceder a cargo directivo vía "designación" son más rigurosos que los de encargatura.

En el gráfico anterior se advierte que la mayoría de directores/as de las IE rurales de la muestra tiene la condición de «encargado», mientras que un grupo reducido es «designado». En ese sentido, resulta importante mencionar que esta última condición laboral —la de director/a designado/a— es la más conveniente para fines de la gestión escolar, pues permite al y la director/a gozar de mayor permanencia en el cargo y, por ende, podrá planificar e implementar, con mejor disponibilidad de tiempo, las diversas actividades pedagógicas y administrativas de la IE.

En las IE multigrado rural, el y la director/a que goza de mayor cantidad de tiempo para ejercer sus funciones directivas podrá tomar mejor conocimiento, durante su estadía en la IE, de la realidad de su entorno, sus características, demandas y necesidades educativas en función a la diversidad lingüística y cultural de la zona. El tiempo disponible permite identificar y diagnosticar, con los demás actores de la comunidad educativa, los principales problemas en el aprendizaje del niño y niña rural, capitalizando esa información para

---

145 En contraste, conforme al Oficio N.° 538-2016-MINEDU/VMGP-DIGEDD de la Dirección General de Desarrollo Docente del MINEDU, se advierte en las IE de la muestra existencia de 134 directores/as designados/as, así como 145 encargados/as y 271 profesores nombrados/as que vienen ejerciendo el cargo de director/a. Sumando estas dos últimas categorías, tenemos que 416 directores no serían designados/as.

146 Otras normas del sector mencionan la categoría «director nombrado», como es el caso de las Normas de Año Escolar 2015 y 2016 (aprobada por Resolución Ministerial N.° 572-2015-MINEDU).

147 Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, artículo 33.

148 Resolución de Secretaría General N.° 2076-2014-MINEDU publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 2014, numerales 6.8.1. y 6.8.2. Así, por ejemplo, una de las razones por las que el titular del cargo directivo pudiera haber estado ausente durante el mes de enero y febrero de 2015, es que en ese momento aún no se había cubierto la plaza de director mediante «designación». Otras razones pueden ser que el titular está con licencia o cumpliendo sanción disciplinaria.

planificar y adoptar decisiones orientadas a imprimir, progresivamente, calidad en el proceso educativo.

Además, contar con mayor permanencia en el cargo permitirá al director medir sus avances por periodos, reflexionar sobre las razones por las que no se cumplen los objetivos planificados y adoptar las medidas pertinentes para su próxima materialización. Así, sobre esa base y a partir de la experiencia acumulada en cada año escolar, podrá proyectar y planificar adecuadamente las metas educativas del próximo, centrando su accionar en alcanzar satisfactoriamente los logros de aprendizajes.[149]

Por las mismas razones, tener la condición de director/a designado/a en una IE multigrado de zona rural —que implica contar con mayor disponibilidad de tiempo para la gestión escolar— reportaría mayores ventajas para el cumplimiento de la calendarización escolar y el uso del tiempo. En consecuencia, podrá organizar y planificar en forma oportuna las horas lectivas de clase e ir monitoreando, cada vez con mayor conocimiento y experiencia, el uso pedagógico del tiempo y demás actividades académicas, lo cual sería más difícil si ocupa el cargo en otra condición laboral por periodos más reducidos.

Finalmente, tener la condición de director/a designado/a puede, eventualmente, imprimirle un mayor liderazgo en las diversas actividades administrativas y pedagógicas de la IE, dada su investidura y los méritos que significaron llegar a ocupar este cargo bajo la referida modalidad. Esto podrá reportarle un mejor reconocimiento de su labor y asumir con mayor efectividad las diferentes coordinaciones institucionales que deba realizar, por ejemplo: la atención de los alumnos en un puesto de salud, la recepción de los alimentos del Programa Qali Warma o las gestiones para la incorporación de la IE en una red educativa rural, entre otras importantes actividades vinculadas a los logros de aprendizaje.

Por ello, resulta importante que el MINEDU, a través de la Dirección General de Desarrollo Docente y en coordinación con las instancias de gestión educativa descentralizada UGEL/DRE, realicen los máximos esfuerzos y formulen las estrategias necesarias para que la mayor cantidad posible de directores/as de IE multigrado rural tengan la condición de designados/as.

---

[149] En ese sentido, se afirma que «El enfoque estratégico de la gestión escolar consiste en las acciones que despliega la institución para direccionar y planificar el desarrollo escolar […] [y] toma en cuenta la capacidad para proyectar la institución a largo plazo […]» (PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, GOBIERNO FEDERAL DE MÉXICO. *Modelo de Gestión Educativa Estratégica*. México D.F.: Secretaría de Educación Pública, 2010, p. 61).

Es preciso que se refuerce la promoción de la permanencia de los docentes-directores y las docentes-directoras de IE rurales multigrado —tanto designados como encargados— que demuestren capacidad y experiencia necesarias en la gestión escolar de las mismas, aprovechando adecuadamente esa trayectoria en beneficio del proceso educativo y del derecho del alumnado a su cargo a una educación de calidad. Similar apreciación —la de promover su permanencia— es válida para el caso de los y las docentes —tanto nombrados como contratados— que demuestren mejor desempeño para el logro de aprendizajes.

Para favorecer esa permanencia, de directores/as y de docentes, es conveniente continuar y reforzar las políticas orientadas a mejorar progresiva pero oportunamente, entre otros aspectos, el importe de los reconocimientos económicos y cualquier otro incentivo a favor de los docentes que laboran en las especiales dificultades y condiciones socioeconómicas, culturales y geográficas de la zona rural.

En este punto es oportuno recordar que en el PIDESC se destaca que los Estados Partes reconocen que para lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación se debe mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente[150].

Al respecto, la Defensoría del Pueblo considera que ello contribuirá a mejorar los niveles de satisfacción del docente, en armonía con uno de los más importantes objetivos de la Ley de Reforma Magisterial, que es mejorar las condiciones de trabajo del docente,[151] lo que finalmente repercutirá en la calidad y mejora de los aprendizajes del alumnado de zonas rurales.

Reconocemos los esfuerzos del MINEDU orientados a lograr que la mayor cantidad de directores/as tengan la condición de designados/as, mediante las convocatorias a concursos públicos que se estado implementando para cubrir estas plazas, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Reforma Magisterial.

B. Acciones de desplazamiento y licencias del y la docente-director/a. La necesidad de su reemplazo oportuno

De acuerdo con la Ley de Reforma Magisterial y su Reglamento, el y la profesor/a nombrado/a tiene derecho a solicitar el desplazamiento de su

[150] PIDESC, artículo 13, numeral 2, literal e.
[151] Ley de Reforma Magisterial, artículo 5, literal e.

lugar de trabajo a otro, mediante permuta, reasignación o destaque.[152] Sobre esta base normativa podemos conceptualizar, en síntesis, cada una de estas acciones de desplazamiento de la siguiente manera:

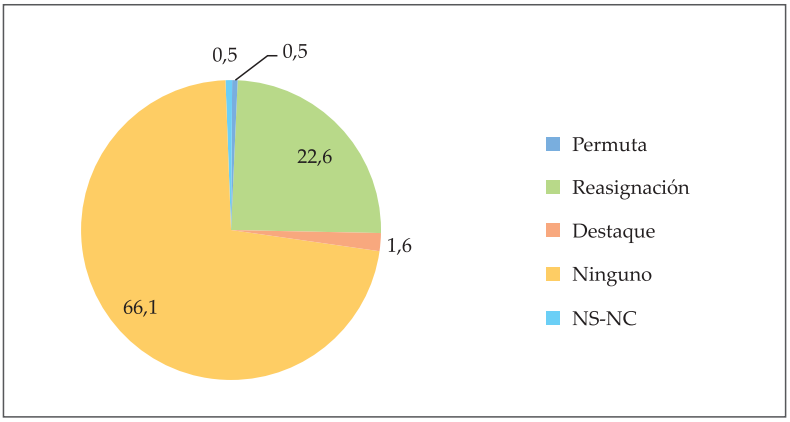
- **Permuta.** Por medio de esta acción, dos profesores de la misma escala magisterial y que desempeñan el mismo cargo en igual modalidad, forma, nivel, ciclo y especialidad educativa, intercambian sus plazas de mutuo acuerdo y de manera definitiva. La solicitud de permuta procede luego de permanecer, por lo menos, dos años trabajando en la institución educativa de origen y se realiza con conocimiento previo del director de la IE.
- **Reasignación.** Es la acción de personal mediante la cual el profesor se desplaza de un cargo a otro igual que se encuentre vacante, en la misma área de desempeño laboral y con carácter definitivo, sin modificar la escala magisterial alcanzada. Tiene lugar por razones de salud, interés personal, unidad familiar, racionalización y situaciones de emergencia.[153]
- **Destaque.** Consiste en el desplazamiento temporal y excepcional de un profesor nombrado a una plaza vacante presupuestada de la misma u otra Instancia de Gestión Educativa Descentralizada, para desempeñar el mismo cargo. Se otorga previa autorización de la entidad de origen y a solicitud de la entidad de destino, considerando la necesidad institucional, razones de salud y unidad familiar.

En cuanto a las solicitudes de desplazamiento de las y los docentes-directores/as a otra IE, los resultados de la supervisión se presentan en el gráfico de la siguiente pagina.

[152] Ley de Reforma Magisterial, artículo 41.

[153] Las Normas de Procedimientos para Reasignaciones y Permutas de profesores comprendidos en la carrera pública magisterial de la Ley de Reforma Magisterial, aprobada mediante Resolución Ministerial N.° 582-2013-ED, en concordancia con el artículo 158 del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, ha previsto que los tipos de reasignación por interés personal y unidad familiar se lleven a cabo entre octubre y diciembre; no obstante, mediante Resolución Ministerial N.° 282-2015-MINEDU, se autorizó excepcionalmente realizar esos tipos de reasignación, en el año 2015, entre los meses de mayo y agosto. Otros tipos de reasignación por motivo de racionalización se llevan a cabo entre marzo y junio conforme a la Resolución Ministerial N.° 582-2013-ED y la Resolución de Secretaría General N.° 1825-2014-MINEDU publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de octubre de 2014.

Gráfico 2
Tipos de desplazamiento solicitados en el año 2015
(en % del total de docentes-directores/as)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Se observa que 128 (22,6%) directores/as refieren haber solicitado «reasignación» en el año 2015, lo que nos permite inferir que esta modalidad de desplazamiento fue la más solicitada, a diferencia de otras como la permuta o el destaque con 0,5 % y 1,6%, respectivamente.

En cuanto a la figura de la licencia, se trata de un derecho que le asiste al personal docente para suspender temporalmente el ejercicio de sus funciones por uno o más días. La Ley de Reforma Magisterial reconoce a este personal el derecho a gozar de licencia con y sin goce de haber por las causales que se mencionan en ella.[154]

En los resultados de la supervisión, 32 (5,7%) de las personas entrevistadas refirió haber solicitado algún tipo de licencia; aquella por razón de incapacidad temporal fue solicitada por 21 (3,7%) docentes-directores/as. En cuanto el número de días en que se ejerció la licencia, hubo ocho docentes-directores que emplearon, separadamente, 90, 120, 128 y 150 días por incapacidad temporal; dos docentes-directores emplearon 90 días por razón de maternidad, paternidad o adopción; un docente-director utilizó 90 días por motivos particulares, entre otros casos.

Sobre estos últimos casos, se consigna la relación entre el número de días de licencia, su significación en horas pedagógicas y el número del personal

[154] Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, artículo 71.

docente de la escuela en las que se registraron estas licencias. Ello, a fin de exponer su incidencia en el cumplimiento de la calendarización escolar.

Cuadro 1
Tipos de licencia y horas pedagógicas

Tipo de licencia	N.° de días	N.° de horas pedagógicas	IE en que se presentó la solicitud de licencia	N.° de profesores de la IE
Incapacidad temporal	150	630	IE N.° 33424 (Huánuco)	2
Incapacidad temporal	128	540	IE N.° 20485 (Piura)	2
Incapacidad temporal	120	510	IE N.° 70694 (Puno)	5
Incapacidad temporal	90	390	IE N.° 22486 (Ica)	2
Maternidad, paternidad o adopción	90	390	IE N.° 3001164 (Junín)	1
Motivos particulares	90	390	IE N.° 101064 (Cajamarca)	3

Fuente y elaboración:: Defensoría del Pueblo (2015-2016).

Si bien los desplazamientos y licencias son derechos que la ley reconoce al y la docente, es importante que, a fin de garantizar el cumplimiento de la calendarización escolar, el uso pedagógico del tiempo y el logro de los aprendizajes del alumnado, los y las docentes-directores/as que hacen ejercicio de estos derechos gestionen oportunamente la asignación de su reemplazo, para asegurar la continuidad de la jornada escolar. Debe brindarse especial atención a los casos en que los días de licencia equivalen a un mayor número de horas pedagógicas o en los que la IE cuente con una cantidad reducida de profesores/as.

En la misma línea, es pertinente que las instancias de gestión educativa descentralizada (UGEL/DRE) —responsables de asegurar la calidad y continuidad del servicio educativo[155]— monitoreen si las plazas vacantes que se generan por desplazamiento o si los días utilizados como licencias son cubiertos oportunamente por personal docente reemplazante.

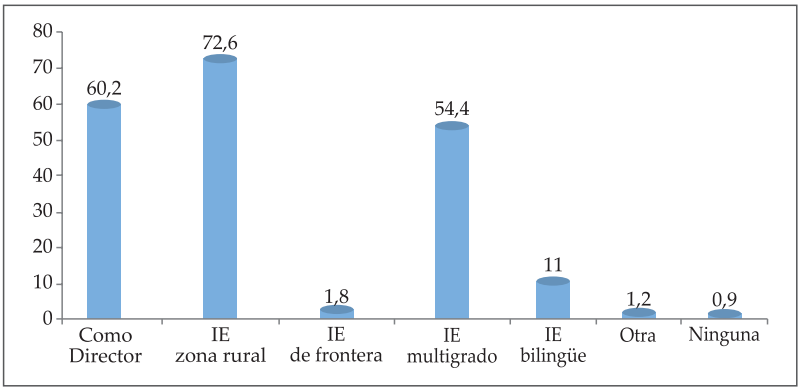
C. Asignaciones económicas por laborar en condiciones especiales

En lo concerniente al pago de las asignaciones económicas, los resultados de la supervisión señalan que 341 (60,2 %) docentes-directores/as refirieron recibir asignación por desempeñarse como director/a, mientras que 411 (72,6 %) informaron que recibían asignación por desempeñarse en zona

[155] Resolución de Secretaría General N.°938-2015-MINEDU que aprueba los «Lineamientos de Gestión Educativa Descentralizada», publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de enero de 2016. Numeral 6.2.2.2.

rural, 308 (54,4 %) por laborar en IE multigrado, entre otros, conforme se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 3
Tipos de asignación económica recibidas por los y las docentes-directores/as de las IE (en % del total de IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Un importante derecho laboral que tiene el y la profesor/a nombrado/a es recibir, adicionalmente a su remuneración, las asignaciones económicas temporales que fija la ley y que constituyen reconocimientos económicos que se otorgan al profesorado por el ejercicio de la función en ciertas condiciones particulares o por asumir cargos o funciones de mayor responsabilidad.

De acuerdo con la Ley de Reforma Magisterial, estas asignaciones son percibidas siempre que el personal docente desarrolle su labor de manera efectiva y bajo dichas condiciones.[156] Así, tiene derecho a recibir asignaciones por ser director de IE, por laborar en IE de tipo unidocente, multigrado y bilingüe, o en IE de zona rural o de frontera, entre otros.

Al respecto, conforme se colige de la gráfica presentada, un importante porcentaje de docentes que se desempeñan como directores/as, así como aquellos que laboran en zona rural y/o en una IE multigrado refirieron no recibir la asignación que les corresponde por ley. Aproximadamente 219 docentes-directores/as no habrían recibido la asignación por laborar como

[156] Ley de Reforma Magisterial, artículo 56. En cuanto a estas asignaciones para el profesor contratado, con la Ley N.° 30328, Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones, vigente desde el 30 de mayo de 2015, le corresponde recibir, bajo la denominación de «bonificaciones», también por ubicación de IE: en ámbito rural y zona de frontera; y por características de la IE: unidocente, multigrado o bilingüe.

director/a, sea en calidad de nombrado/a o encargado/a, principalmente en las regiones de Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Ucayali y Lima. A su vez, 153 no habrían recibido la asignación por laborar como docente de zona rural, con especial incidencia en Cajamarca, Lima, Huánuco, Ucayali, Ica. 255 no habrían recibido la asignación por laborar como docente en IE multigrado; destacan Cajamarca, Ucayali, Lima, Lambayeque y Piura.[157]

Esta situación ameritaría la adopción de acciones oportunas por parte de las DRE y UGEL, en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Docente del Minedu, a fin de que se investiguen las causas de esta posible omisión y, en función a ello, adoptar las medidas correctivas. De esta manera se incidirá en sus niveles de satisfacción y se promoverá el mejoramiento de sus condiciones de trabajo en contextos tan complejos y diversos como los que tienen lugar en la zona rural.

Asimismo, 115 (20,3 %) del total de docentes-directores/as recibirían conjuntamente asignaciones como director/a, como docente de zona rural y como docente de IE multigrado, y 63 (11,1 %) recibirían una asignación económica solo como director.

De otro lado, un tema que es importante abordar en este punto es el monto de las asignaciones que reciben docentes nombrados o contratados, de acuerdo con determinadas condiciones de trabajo, especialmente por trabajar en algunos de los tres tipos de ruralidad establecidos para el pago de asignaciones, conforme se grafica a continuación.[158]

[157] Sobre el tema del presunto no pago de estas asignaciones, la Defensoría del Pueblo requirió información a la Dirección General de Desarrollo Docente vía electrónica en fechas 25 de agos-to y 09 de setiembre de 2016.

[158] Para el pago de las asignaciones del personal docente nombrado se expidió el Decreto Supremo N° 014-2014-EF, modificado por el Decreto Supremo N.° 227-2015-EF publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2015. De igual modo, el Decreto Supremo N.° 226-2015-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2015, estableció bajo la denominación de «bonificación» el monto que recibirá el docente contratado, en las condiciones descritas.

Cuadro 2
Monto de las asignaciones otorgadas al personal docente por laborar en zona rural

Asignación temporal		Monto
Por prestar servicios en una institución educativa pública ubicada en zona rural, según clasificación de ruralidad	Rural 1	S/ 500,00
	Rural 2	S/ 100,00
	Rural 3	S/ 70,00

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2016).

El Ministerio de Educación establece, sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei), tres tipos de ruralidad en la que se ubican las ie para la aplicación del pago diferenciado de las asignaciones al personal docente.[159]

Al respecto, solo el monto correspondiente a la asignación por laborar en Zona Rural 1 fue resultado de un incremento autorizado por el Estado en el año 2015[160] (de S/ 200 a S/ 500), no ocurriendo lo mismo con los montos correspondientes a la Zona Rural 2 —en la que se ubican las ie que han sido supervisadas— y la Zona Rural 3, por consiguiente, estos últimos montos resultan muy inferiores al primero. Esta situación podría no condecirse con uno de los objetivos centrales de la Ley de Reforma Magisterial, que es mejorar las

[159] De acuerdo con información proporcionada por la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica del 26 de junio de 2015, el MINEDU, conforme a criterios del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, estableció los siguientes tipos de ruralidad:

a) Rural 1: todas las instituciones educativas ubicadas en centros poblados rurales que cuentan con un máximo de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo mayor a las 2 horas.
b) Rural 2: todas las instituciones educativas ubicadas en centros poblados rurales que cuentan con más de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo mayor a las dos horas. O todas las instituciones educativas ubicadas en centros poblados rurales que cuentan con un máximo de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo mayor a los 30 minutos y menor o igual a las dos horas.
c) Rural 3: todas las instituciones educativas ubicadas en centros poblados rurales que cuentan con más de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo no mayor a las dos horas. O todas las instituciones educativas ubicadas en centros poblados rura-les que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo no mayor a 30 minutos.

Se debe considerar que de conformidad con la Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley de Reforma Magisterial, el Minedu, en coordinación con el INEI, actualizará la determinación de los ámbitos territoriales considerados como rurales y de frontera, a fin de efectivizar el pago de estas asignaciones.

[160] El monto inicial por laborar en Zona Rural 1 fue de S/ 200.00 según el Decreto Supremo N.° 014-2014-EF pero fue incrementado a S/ 500.00 conforme al artículo 1 del Decreto Supremo N.° 227-2015-EF, al que hemos hecho referencia.

condiciones de trabajo y bienestar de todos los docentes[161], lo que propiciaría una mayor satisfacción personal y profesional como parte de la política de revalorización del profesorado, así como de reforzamiento de su autoestima y liderazgo en un contexto laboral con múltiples dificultades y carencias materiales.

En el segundo capítulo se ha señalado que las y los docentes-directores / as de IE multigrado ubicadas en Zona Rural 2 expresaron diferentes problemas vinculados a la carencia de servicios básicos (dentro y fuera de la IE), de infraestructura y mobiliario, lo que sumado a las dificultades de accesibilidad y tiempo de traslado del domicilio local a la IE, entre otros aspectos, permiten plantear la importancia de realizar los máximos esfuerzos para incrementar el monto de las asignaciones del docente que labora en la Zona Rural 2 acorde con las características geográficas, socioeconómicas y culturales; esto hará posible mejorar las condiciones de trabajo en el contexto que hemos descrito y que no es exclusivo de la zona Rural 1.[162] Es conveniente hacer la misma evaluación para la Zona Rural 3, en lo que corresponda; la Defensoría del Pueblo considera que de esta manera se consolidará una mejor revalorización de la carrera docente[163] para el caso del personal docente nombrado y mejores condiciones de trabajo y bienestar tanto para el personal docente nombrado como contratado.

Finalmente, un tema de carácter general —tanto en el ámbito urbano como rural— que es oportuno comentar en este escenario es la diferencia entre el monto de la asignación de los y las docentes nombrados/as que ejercen el cargo de director/a por «designación» y el monto de los que lo ejercen por «encargo», en determinados supuestos. Ese importe, para el caso de los primeros, es el siguiente:[164] S/ 800,00 por desempeño de cargo de director/a de IE en dos turnos y S/ 600,00 por desempeño de cargo de director/a de IE en un turno.

---

161 Conforme al artículo 5, literal e de la Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

162 Al respecto, en reunión sostenida en el Consejo Nacional de Educación con fecha 27 de abril de 2016, representantes de la Dirección General de Desarrollo Docente del MINEDU informaron que se priorizó el incremento de la asignación por laborar en Zona Rural 1 a fin de que más docentes se animen a laborar en ella, impacto que se habría logrado con el referido incremento, sin dejar de lado las políticas que buscan el progresivo mejoramiento de la situación laboral del docente.

163 De conformidad con la Política 12 del Acuerdo Nacional, una de las medidas para garantizar una educación de calidad es promover el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial. Disponible en http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/

164 Conforme al artículo 1 del Decreto Supremo N.° 227-2013-EF, Establecen el monto de la Asignación Temporal por Desempeño de cargo de Director y Subdirector de Institución Educativa Pública en el marco de la Carrera Pública Magisterial de la Ley de Reforma Magisterial, publicado en el diario oficial El Peruano el día 14 de setiembre de 2013. En el artículo 3 de la misma norma se fijó el nuevo monto de las asignaciones de los profesores nombrados que ejercen el cargo directivo por «designación».

Sin embargo, estos montos no estarían siendo percibidos por algunos/as directores/as encargados/as, específicamente cuando ese cargo es asumido por profesores/as nombrados/as procedentes de la Ley del Profesorado y de la Ley de la Carrera Pública Magisterial. Por ende, se les continuaría pagando los mismos montos percibidos al momento de entrar en vigencia la Ley de Reforma Magisterial,[165] sin ser homologados con los montos asignados a los directores designados, debido a disposiciones de leyes anuales de presupuesto emitidas desde el 2014 hasta el momento de la presentación del presente informe.[166]

A título de ejemplo, se consigna un cuadro comparativo sobre los ingresos económicos que recibe el y la director/a «encargado» proveniente de la Ley del Profesorado y de la Ley de la Carrera Pública Magisterial, cuando labora en dos turnos en una IE Primaria y tiene a cargo treinta secciones, y lo que percibe un/a director/a «designado» en similar situación.

Cuadro 3
Ingresos económicos del personal docente encargado o designado como director/a, según régimen laboral

Director(a) de IE Primaria a cargo de 2 turnos y 30 secciones de alumnos			
Percepción en la Tercera Escala Magisterial	Encargado (Ley 24029) Ley del Profesorado	Encargado (Ley 29062) Ley de la Carrera Pública Magisterial	Designado (Ley 29944) Ley de Reforma Magisterial
Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de su cargo de origen	S/ 1 943,63	S/ 1 943,63	S/ 2 591,50
D.S. N.º 077-93-PCM	S/ 60,00		
D.S. 050-2005-EF D.S. 081-2006-EF	S/ 145,00		
Asignación por cargo (Ley 29062)		S/ 343,83	
Asignación Jornada de Trabajo Adicional (10 hrs. de diferencia) D.S. N.° 079-2009-EF		S/ 573,04	
Asignación por Cargo D.S. N.° 227-2013-EF			S/ 800,00
Total	S/ 2 148,63	S/ 2 860,50	S/ 3 391,50

Fuente: Ministerio de Educación.
Elaboración: Defensoría del Pueblo (2016).

[165] Conviene tener presente que la Ley de Reforma Magisterial entró en vigencia el 26 de noviembre de 2012. Véase la Décima Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de esta ley.

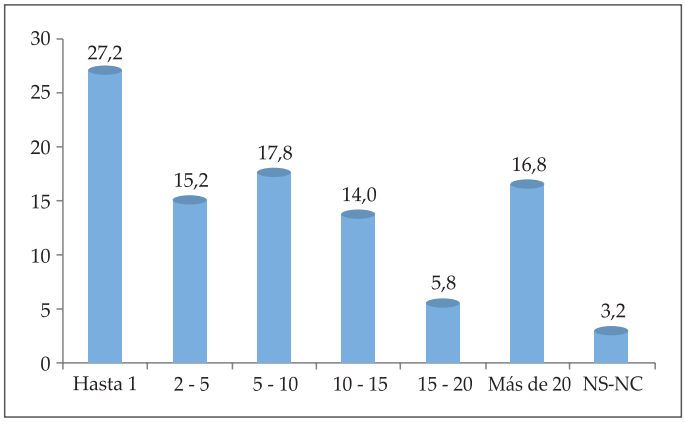
[166] Véase el artículo 21.1 literal b de la Ley N.° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, publicada en el diario oficial El Peruano el 6 de diciembre de 2015.

Sobre esta situación de trato diferenciado, y en armonía con el principio general de equidad en el derecho laboral,[167] la Defensoría del Pueblo considera que es igualmente necesario adoptar prontas medidas para que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, determine y actualice oportunamente los montos correspondientes a los directores encargados provenientes de la Ley del Profesorado y la Ley de la Carrera Pública Magisterial, propiciando así mayor equidad y mejores condiciones de trabajo a todos los docentes, conforme se ha hecho referencia líneas arriba.

4.1.1. Experiencia y formación pedagógica del personal docente-director

En lo concerniente al tiempo de servicios en la IE, el siguiente gráfico expresa en número de años el tiempo de labores que lleva ejerciendo el y la docente-director/a en las IE de la muestra.

Gráfico 4
Número de años de servicios de los y las docentes-directores/as en la IE (en % del total de IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Al respecto, 154 (27,2 %) docentes-directores refirieron tener hasta un año de servicios en la IE, mientras que 86 (15,2 %) expresaron tener entre 2 a 5 años y 101 (17,8 %) entre 5 a 10 años, entre otros supuestos.

Del subgrupo de docentes-directores con un año de servicios, treinta de ellos señalaron contar específicamente con 1 año de servicios. En estos

[167] Para esta afirmación, traemos a colación, de manera complementaria, el principio de Equidad de las compensaciones previsto en el artículo 30 literal b de la Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil, según el cual «[…] al trabajo desempeñado en puestos y condiciones similares le corresponde igual compensación económica».

casos habría poca permanencia y experiencia para la conducción de la IE multigrado rural, siendo poco probable la adaptación al contexto rural y la planificación oportuna de las actividades educativas en este especial escenario sociocultural y lingüístico.

Sobre la formación inicial del y la docente, es importante resaltar que 558 (98,6 %) de las y los docentes-directores/as refirieron tener estudios pedagógicos con título, lo que representa un importante nivel de cumplimiento de la Ley de Reforma Magisterial. A su vez, solo cuatro docentes-directores/as señalaron contar con estudios pedagógicos sin estar titulados. Si bien este número es reducido, la falta de este requisito puede afectar el derecho a una educación de calidad de los alumnos y alumnas del aula multigrado a su cargo.

Sobre el tema, conviene tener presente que, de conformidad con lo señalado por el Comité de DESC,[168] uno de los componentes del derecho a la educación es la «disponibilidad», que considera contar con docentes calificados. Asimismo, el contenido del trabajo docente es el «saber pedagógico», que define la esencia de la profesión.[169]

Para tal propósito, debe estar preparado para ejercer profesionalmente la docencia,[170] con suficiencia académica e idoneidad para cumplir su rol pedagógico y formador,[171] pues la calidad de un sistema educativo se basa en la calidad de sus docentes;[172] esto se concretiza en la medida que el y la docente cuente con un título que acredite su formación académica. Es por ello que la

168 Observación General Nº 13. 08/12/99.E/C.12/1999/10 (General Comments).

169 CUENCA, Ricardo y Lars STOINIC. *La cuestión docente: Perú, carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional*. Colección Libros Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2008, p. 65. Disponible en: http://www.gobiernoydesarrollohumano.org/docs/41e5d099fc07f31278a0e6ede198d4c1.pdf. Consulta realizada el 13 de setiembre de 2016.

170 Objetivo Estratégico 3 del Proyecto Educativo Nacional.

171 Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, artículo 3. También se ha dicho que «[…] en el centro de la transformación del sistema educativo [se han puesto] objetivos desafiantes: […] profesionalización docente […] entre otros asuntos de suma trascendencia […] Además, se ha opinado que la gestión pedagógica está ligada a la enseñanza y su responsabilidad reside principalmente en los docentes […]». PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, GOBIERNO FEDERAL DE MÉXICO. Modelo de Gestión Educativa Estratégica. México D.F.: Secretaría de Educación Pública, 2010, pp. 58 y 62.

172 BARBER, Michael y Mona MOURSHED. *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 2008, p. 15. Según esta investigación, los estudios que toman en cuenta todas las pruebas disponibles sobre eficiencia docente sugieren que los estudiantes asignados a docentes con alto desempeño lograrán avances tres veces más rápido que los alumnos con docentes con bajo desempeño (p. 12).

La titulación pedagógica genera una importante reflexión y desafío. Actualmente, no existen alternativas de formación inicial docente especializadas en IE con aulas multigrado.

Ley de Reforma Magisterial prescribe que el docente debe contar con título de profesor o ser licenciado en educación.[173]

Por tal razón, en los casos en que aún no se cuente con docentes titulados/as en una IE multigrado rural, las instancias de gestión educativa descentralizada UGEL/DRE —cuyo rol es garantizar la idoneidad y calidad de los servicios educativos— deben verificar esta situación, analizar sus razones y proceder a gestionar los procesos necesarios para que todas las IE cuenten con profesores titulados.

A su vez, el tema de la titulación pedagógica nos genera una importante reflexión y desafío, pues actualmente no existen alternativas de formación inicial docente especializadas en IE con aulas multigrado.[174] Por tal motivo, consideramos sustancial que el MINEDU, a través de las direcciones generales de Desarrollo Docente y Formación Inicial Docente, evalúe las políticas y documentos normativos de la formación inicial docente en institutos y escuelas de educación superior pedagógica, e incorpore programas especializados en el proceso de enseñanza aprendizaje en IE con tal característica y pertinente a la diversidad de los contextos geográficos, socioculturales, lingüísticos y económicos de la población estudiantil de zonas rurales.

Según el Objetivo Estratégico N° 03, de la Política 10.1, en el marco del PEN al 2021, se busca la «Especialización en educación rural como opción de carrera profesional o postgrado acompañada de mecanismos de certificación para acceder a los centros educativos que requieren sus servicios y, por tanto, para acceder a las bonificaciones que se asignen».

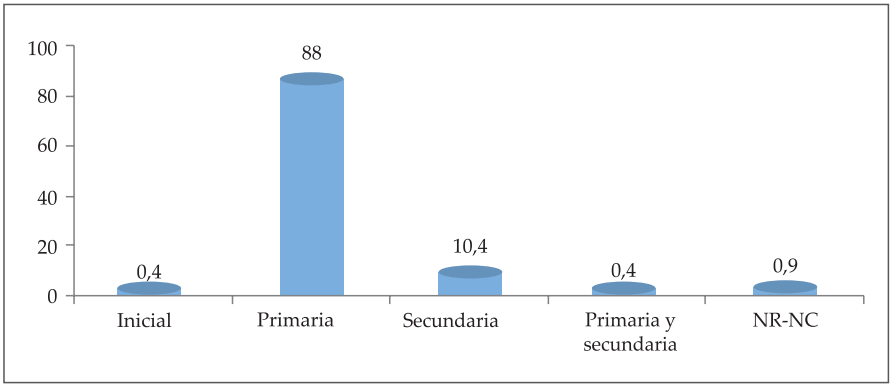
En la misma línea, se propone que la Dirección General de Educación Superior Universitaria del MINEDU realice similar tarea en las universidades. Es importante que se evalúe el replanteamiento de los programas de formación en servicio y se refuercen los aspectos pedagógicos a tener en cuenta para la atención en aulas multigrado, conforme se verá en el capítulo 5.

[173] Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, artículo 4.

[174] Conforme está señalado en el numeral I de los «Lineamientos para el Mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural», aprobado por Resolución de Secretaría General N.° 256-2016-MINEDU, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 07 de junio de 2016.

De otro lado, el siguiente gráfico refleja el nivel educativo en que se titularon las y los docentes-directores entrevistados/as.

Gráfico 5
Proporción de docentes-directores/as según el nivel educativo de titulación (en % del total de las IE supervisadas)



Fuente y elaboración:Defensoría del Pueblo (2015).

Al respecto, 498 (88 %) docentes-directores/as, es decir, una importante mayoría, refirieron estar titulados/as en el nivel primaria. No obstante, al menos 60 (10 %) de ellos/as señalaron no estar titulados/as en el nivel aludido. Sobre este punto, un requisito para ocupar el cargo de profesor es encontrarse titulado en el nivel educativo comprendido en el servicio que brinda la IE,[175] exigencia que se hace extensiva al profesor que ocupa el cargo de director.

En efecto, debido a las características que tiene el proceso educativo en primaria y la complejidad que implica su conducción en la diversidad sociocultural y lingüística de una zona rural, es importante contar con docentes y directores titulados en el referido nivel para garantizar la idoneidad de su gestión pedagógica y administrativa.

Según la Ley General de Educación, resulta necesario contar con ese nivel de preparación para cumplir la finalidad de impartir educación básica regular, que es educar integralmente a niños; promover el manejo

[175] Conforme al numeral 5.7. de la Resolución Viceministerial N.° 021-2015-MINEDU que aprueba la «Norma técnica que regula los concursos públicos de ingreso a la carrera pública magisterial y de contratación docente en instituciones educativas públicas de educación básica»: «Para participar en los concursos regulados por la presente norma técnica los postulantes deben cumplir con los siguien-tes requisitos generales: a) Poseer título de profesor o de licenciado en educación. Se acredita con título de profesor o de licenciado en educación correspondiente a la modalidad, nivel/ciclo y/o espe-cialidad […]».

operacional del conocimiento; el desarrollo personal, espiritual, físico, afectivo, social, vocacional y artístico; el pensamiento lógico y la creatividad. Asimismo, la adquisición de las habilidades necesarias para el despliegue de sus potencialidades, así como la comprensión de los hechos cercanos a su ambiente natural y social. [176]

Por ello, es también conveniente que las instancias de gestión educativa descentralizada verifiquen las razones por las que directores de IE primaria no contarían con titulación en dicho nivel, y se dispongan las acciones tendentes al cumplimiento de este importante requisito para la adecuada gestión escolar en el ámbito rural.

4.1.2. La importancia de la formación pedagógica del personal docente-director en el contexto intercultural del ámbito rural

Se señaló en el Capítulo 3 que en 33 % de las IE de la muestra se ha registrado alumnado que usa al menos una lengua originaria. Además, hay 5834 estudiantes que usan dicha lengua (2940 varones y 2894 mujeres), lo cual representa al 23,3 % de la población estudiantil matriculada. Por otra parte, en las IE de la muestra se encuentran estudiantes que hablan quechua, existiendo además otras lenguas como el aimara e idiomas de la cuenca amazónica: jaqaru, yanesha, ese'eja, shipibo-konibo.

Sobre esta base y teniendo presente que en zonas rurales suelen existir niños y niñas con lenguas originarias y las IE en que estudian no necesariamente están registradas como EIB, se consideró importante conocer cuántos docentes-directores cuentan con formación inicial y en servicio en EIB para garantizar la enseñanza en la lengua originaria y en el contexto cultural de los estudiantes a su cargo.

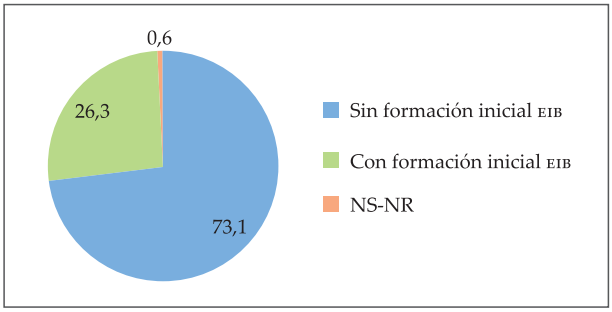
Al respecto, de las entrevistas realizadas a las y los docentes-directores del total de IE de la muestra, se obtuvo estos resultados:

a) 506 (89,4 %) docentes-directores/as de las IE de la muestra no cuentan con formación inicial en EIB.
b) 357 (63,1 %) docentes-directores/as de las IE de la muestra no cuentan con formación en servicio en EIB.

Enfocándonos en las 186 IE que tiene alumnado que usa lenguas originarias (sin estar registradas como EIB), es interesante advertir el porcentaje de docentes-directores/as que indicó contar con formación inicial en EIB.

[176] Ley N.° 28044, Ley General de Educación, artículo 36.

Gráfico 6
Proporción de directores/as de IE con estudiantes que hablan una lengua originaria y cuentan con formación inicial en EIB (n = 186 y en %)

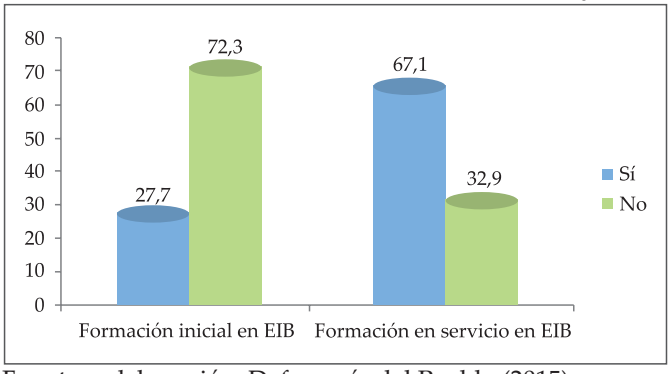


Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Este gráfico muestra que 136 (73,1 %) docentes-directores/as no han recibido formación inicial en EIB, lo cual puede generar dificultades en el proceso de aprendizaje de los estudiantes que hablan lenguas originarias.

Finalmente, en las 155 IE consideradas como EIB por los docentes-directores-as,[177] es importante advertir el porcentaje de dichos/as profesionales que cuentan con formación inicial y en servicio en EIB.

Gráfico 7
Proporción del personal docente-director con formación inicial y en servicio en EIB (n = 155 IE declaradas como EIB y en %)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

[177] El número de escuelas registradas oficialmente por el MINEDU como EIB son 121 y de revitalización lingüística (EIRL) son 56, es decir, un total de 177 IE de nuestra muestra, conforme al Oficio Nº409-2016-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, de 10 de mayo de 2016. La EIRL, conforme a la Resolución Ministerial N.° 630-2013-ED, viene a ser una IE en la que sus estudiantes tienen el castellano como lengua materna pero manejan en cierto grado la lengua originaria de sus padres o abuelos, siendo deseo de la comunidad que sea aprendida, de manera que en la medida en que se logre un manejo adecuado de la lengua originaria la IE podrá ser reconocida como EIB.

Se advierte que 112 (72,3 %) docentes-directores/as no recibieron una formación inicial en EIB y 51 (32,9 %) tampoco formación en servicio en EIB.

Es preciso mencionar que el número de escuelas registradas oficialmente por el Minedu como EIB son 121 y de revitalización lingüística (EIRL) son 56, lo que hace un total de 177 IE de la muestra de escuelas supervisadas.[178] Las IE de EIRL, conforme a la Resolución Ministerial N.° 630-2013-ED, atienden a estudiantes que tienen el castellano como lengua materna pero manejan en cierto grado la lengua originaria de sus padres o abuelos, siendo deseo de la comunidad que sea aprendida, de manera que en la medida en que se logre un manejo adecuado de la lengua originaria la IE podrá ser reconocida como EIB.

En el marco de las obligaciones del Estado, el Convenio 169 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas dispone que los Estados adopten medidas para garantizar una educación que responda a sus necesidades particulares, y en esa línea, siempre que sea viable, enseñar a niños de los pueblos indígenas a leer y a escribir en su propia lengua.[179] A su vez, el Comité de DESC[180] señala que el componente de «aceptabilidad», del derecho a la educación implica observar la obligación del Estado de garantizar una educación de calidad con métodos pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad para los estudiantes.

De acuerdo con la Constitución Política, el Estado fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona, y el educando tiene derecho a una formación que respete su identidad.[181] En ese sentido, todas las personas tienen derecho a recibir educación en su lengua materna. Por esta razón, la ley exige que el profesor tenga el conocimiento y dominio necesario de la misma para garantizar el aprendizaje de sus alumnos.[182]

Ley N.° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, dispone el deber de promover en las IE para pueblos indígenas la incorporación por nombramiento o contrato de personal docente indígena hablante de la lengua del lugar donde ejercerán la función docente para un proceso efectivo de aprendizaje y preservación de idiomas y culturas indígenas, agregando que los docentes de este tipo de educación deben dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano.

---

178 Información señalada en el Oficio Nº409-2016-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, de 10 de mayo de 2016.

179 Convenio 169, artículos 26, 27, 28 y 29.

180 Observación General Nº 13. 08/12/99.E/C.12/1999/10 (General Comments).

181 Constitución Política, artículo 17, cuarto párrafo y artículo 15, segundo párrafo.

182 Ley N.° 28044, Ley General de Educación, artículo 20.

Según la Propuesta Pedagógica EIB «Hacia una Educación Intercultural Bilingüe en Calidad», aprobada por Resolución Directoral N.° 261-2013-ED, el docente de la Escuela Intercultural Bilingüe requiere tener identidad cultural y lingüística sólida, amplio conocimiento y valoración de la cultura originaria de sus estudiantes, valorar y respetar sus características, haberse sido formado en EIB, manejar en forma oral y escrita la lengua originaria de sus estudiantes

Un proceso educativo idóneo requiere, por consiguiente, que el y la docente-director/a de una IE de zona rural tenga perspectiva intercultural, es decir, capacidad de conocer y enseñar teniendo presente la diversidad no solo lingüística sino cultural de sus estudiantes, para que realmente entiendan lo que se les enseña. Ello, sin omitir la importancia que tiene la enseñanza paralela en castellano en forma debidamente articulada con el contexto descrito.

Los casos que reflejan la falta de formación pedagógica en EIB de las y los y las docentes-directores/as de una IE multigrado rural, especialmente en IE que consideran como EIB o en las que se encuentran estudiantes que usan lenguas originarias, podrían generar problemas en el aprendizaje del alumnado, comprometiendo las metas educativas programadas, como el progreso anual de los aprendizajes establecido en las «Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica»; incluso, repercutir en los resultados de las evaluaciones a las que son sometidos.

Por otra parte, solo cuatro docentes-directores/as que no dominan la lengua originaria de sus alumnos han referido que solicitan apoyo a los padres de familia para el proceso de aprendizaje de sus hijos; en dos casos recurren al sabio indígena y en un solo caso a la DRE o UGEL.

Sobre este aspecto, el desempeño del docente-director que no domina la lengua originaria y no implementa estrategias para superar esa dificultad, no se condice con lo establecido por el Marco de Buen Desempeño del Directivo,[183] que establece entre las competencias del director de la IE promover la participación organizada de otros actores para el logro de aprendizajes de los estudiantes.[184]

[183] Desempeños 4 y 6, Competencia 2, Dominio 1.

[184] En el artículo 28 del Convenio 169 sobre la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se establece que en caso no se enseñe a los niños de los pueblos indígenas a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua más común del grupo al que pertenezcan, las autoridades competentes deben celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

Por consiguiente, corresponde al y la docente-director/a de las IE multigrado rural conocer no solo el aspecto lingüístico del alumno sino su entorno cultural, de manera que si su formación pedagógica no es suficiente para afrontar este contexto, debe implementar las estrategias necesarias para compensar esta situación y así mejorar el proceso pedagógico, siendo una posibilidad concreta, durante su gestión, solicitar apoyo de los diferentes actores de la comunidad educativa.

En esa línea, se afirma la importancia de «[…] la incorporación de los padres de familia y de actores en los asuntos educativos, para generar una mayor corresponsabilidad por el aprendizaje de los estudiantes y el logro de los propósitos educativos, donde la planeación y la evaluación permanente tengan sentido para mejorar de manera continua las prácticas de los actores escolares y sus relaciones".[185] Ante la falta de esa formación, este apoyo que el o la director/a pueda gestionar para facilitar la labor docente —conforme el Marco de Buen Desempeño del Directivo— resultará sustancial.

Resulta pertinente enfatizar la necesidad de garantizar por parte del Estado la formación del profesor en EIB —tanto inicial como en servicio— de manera integral y, de ese modo, cuente con las necesarias competencias para que su metodología responda a las características e identidad lingüística de sus alumnos.

Es conveniente que la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural, en coordinación con las instancias de gestión educativa descentralizada la UGEL/DRE, verifiquen esta situación y gestionen los procesos necesarios para que todas las IE de la modalidad EIB o con alumnos que usan lenguas originarias, tengan docentes con suficiente dominio de las mismas y del entorno cultural del alumno, conforme lo estipula la ley. Este aspecto es vital, ya que se trata de un importante factor para garantizar la calidad del proceso educativo y, en definitiva, la realización del derecho a la educación del niño y niña rural.

4.1.3. La capacitación en adaptaciones curriculares para la atención de estudiantes con discapacidad

La aceptabilidad y la adaptabilidad como componentes del derecho a la educación, implican, respectivamente, que los programas de estudio y los métodos pedagógicos deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de

[185] Programa Escuelas de Calidad, Secretaría de Educación Pública, Gobierno Federal de México. Modelo de Gestión Educativa Estratégica. México D.F.: Secretaría de Educación Pública, 2010, p. 64.

calidad, lo que se supedita a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza; y que la educación debe tener la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.[186]

Dichas necesidades —que pueden estar asociadas a una discapacidad— requieren una atención diferenciada que supere la práctica pedagógica convencional, que considera que todas las niñas y los niños aprenden igual y de la misma manera. De ese modo, se garantiza la permanencia y continuidad escolar mediante el respeto a la diferencia, que obliga al sistema escolar a adaptarse a las características del estudiante con discapacidad, así como a considerar su ritmo y estilo de aprendizaje.

Para concretar dicha atención, la Convención sobre los Derechos de la Persona con Discapacidad establece el derecho a una educación primaria inclusiva y la obligación de implementar ajustes razonables en función de las necesidades individuales de los estudiantes. Tales ajustes son considerados como las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida cuando se requieran para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de oportunidades, del derecho a la educación.[187]

Un tipo de ajuste razonable son las adaptaciones curriculares. Estas resultan de «[…] las decisiones que se toman frente a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y las exigencias del currículo con la finalidad de adecuar los elementos del currículo de tal manera que resulten accesibles y útiles»[188] a todos los alumnos y las alumnas.

La Ley General de Educación, que establece el enfoque inclusivo para atender al estudiantado con discapacidad en la etapa básica escolar,[189] prescribe que la educación peruana debe asegurar condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, flexible y permanente.[190] Por consiguiente, todo estudiante —considerado como centro del proceso y del sistema educativo—

186 Observación General Nº 13.

187 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2, b) y c).

188 Ministerio de Educación. *Guía para orientar la intervención de los Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales*. Lima: Ministerio de Educación, Dirección General de Educación Básica Especial, 2010, p. 74. Disponible en http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/05-bibliografia-para-ebe/7-guia-para-orientar-la-intervencion-de-los-saanee.pdf. Consulta realizada el 7 de setiembre de 2016.

189 Ley General de Educación, artículo 29.

190 Ley General de Educación, artículo 8, d.

debe contar con un sistema educativo eficiente, con instituciones y profesores responsables de su aprendizaje y desarrollo integral.[191]

El Reglamento de la Ley General de Educación, en armonía con los instrumentos internacionales ratificados por el Perú, señala que el derecho a la educación implica el acceso a una educación de calidad (aceptabilidad), a la permanencia en el sistema educativo y a alcanzar aprendizajes que le permitan enfrentar los retos del desarrollo humano.[192] En ese sentido, establece la obligación del Estado de garantizar servicios educativos que brinden una atención de calidad a la población en situación de vulnerabilidad por circunstancia de pobreza, origen étnico, discapacidad, entre otros,[193] frente a la cual debe cumplir con las siguientes obligaciones:

- Promover medidas para garantizar el acceso a una educación pertinente y de calidad y una conclusión oportuna.
- Orientar la formación inicial y en servicio de los docentes para su atención pertinente y garantizar la capacitación de docentes de instituciones educativas públicas.
- Establecer lineamientos para realizar diversificaciones y adaptaciones curriculares pertinentes a las características de los estudiantes en sus respectivos entornos.

Concordante con ello, la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley N.º 29973, señala[194] que la persona con dicha condición tiene derecho a recibir una educación de calidad —con enfoque inclusivo— que responda a sus necesidades y potencialidades, en el marco de una efectiva igualdad de oportunidades. Asimismo, dispone que ninguna IE pública o privada puede negar el acceso o permanencia de una persona por motivos de discapacidad, medida que dichas instituciones están obligadas a garantizar mediante las adaptaciones metodológicas y curriculares, así como de los ajustes razonables necesarios.[195]

Por consiguiente, el cumplimiento de estas disposiciones requiere que el personal docente —cuya misión es contribuir eficazmente en la formación de las y los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano— planifique, desarrolle y evalúe actividades que aseguren el logro

[191] Ley General de Educación, artículo 53.
[192] Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 2.
[193] Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 11.
[194] Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 35.
[195] Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 37.

del aprendizaje de los estudiantes.[196] Del mismo modo, en su condición de director/a, deba —además de organizar, conducir y evaluar sus procesos de gestión institucional y pedagógica, diversificar el currículo básico y propiciar un ambiente institucional favorable al desarrollo del estudiante— facilitar programas de apoyo a los servicios educativos de acuerdo a las necesidades de los estudiantes, y desarrollar acciones de formación y capacitación permanente.[197]

Aunado a ello, le corresponde cumplir con el compromiso de gestión escolar «Progreso anual de los aprendizajes de todas y todos los estudiantes de la IE», lo que requiere conocer los alcances de las adaptaciones curriculares para una adecuada respuesta pedagógica las características de dichos estudiantes y, de ese modo, se supere el temor o incertidumbre sobre sus resultados académicos y su desenvolvimiento escolar.

La capacitación en adaptaciones curriculares, entonces, deviene en una necesidad para su desempeño profesional tanto como docente como directivo, pues de los conocimientos adquiridos dependerá la adopción de medidas pertinentes y planificadas para que el estudiante con discapacidad logre alcanzar su potencial de aprendizaje. Asimismo, que aparte de la receptividad en un entorno regular, la niña o el niño tenga una participación activa en todas las actividades curriculares y extracurriculares.

Aplicar este tipo de ajuste permite adecuar los elementos del currículo a las características y potencialidades de dicho alumnado, y establecer un nexo entre el ritmo de aprendizaje del estudiante y el estilo de enseñanza del docente. Además, posibilita adecuar las estrategias de planificación y la actuación docente a la realidad del aula y a las necesidades de los estudiantes,[198] beneficiando por igual a los estudiantes con discapacidad y sin ella.

Al respecto, se preguntó a las y los docentes-directores si habían sido capacitados en adaptaciones curriculares para las personas con discapacidad, ante lo cual señalaron lo siguiente:

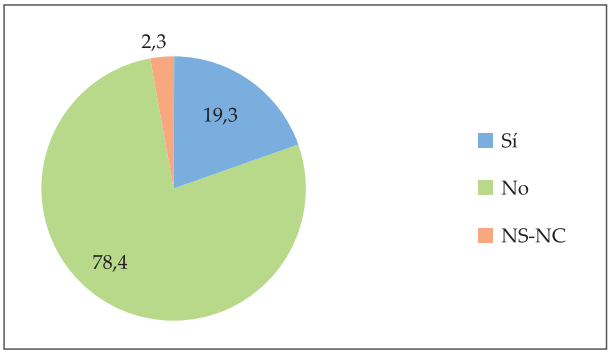
---

196 Ley General de Educación, artículo 56.

197 Ley General de Educación, artículo 68.

198 Ministerio de Educación. *Guía para orientar la intervención de los Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales*. Lima: Ministerio de Educación, Dirección General de Educación Básica Especial, 2010, p. 75. Disponible en http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/a/002/05-bibliografia-para-ebe/7-guia-para-orientar-la-intervencion-de-los-saanee.pdf. Consulta realizada el 7 de setiembre de 2016.

Gráfico 8
Proporción de docentes-directores/as con capacitación en adaptaciones curriculares (en % del total de IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De acuerdo a la información proporcionada, se ha identificado que solo 109 (19,3 %) de los y las docentes-directores/as cuenta con capacitación en adaptaciones curriculares para la atención de estudiantes con discapacidad. De otro lado, si relacionamos este resultado con el dato de las 259 IE que atenderían al menos un estudiante con tal condición, se obtiene este porcentaje: solo 58 (22,4 %) de las y los docentes-directores/as recibieron alguna capacitación de ese tipo.

El hecho de que un director o directora no cuente con el conocimiento necesario sobre estos ajustes dificulta el cumplimiento efectivo, especialmente, de tres compromisos de gestión escolar que implican su acompañamiento y monitoreo a la práctica docente en aula: uso pedagógico del tiempo en las sesiones de aprendizaje; uso de herramientas pedagógicas por los profesores durante las sesiones de aprendizaje y uso de materiales y recursos educativos durante la sesión de aprendizaje.

Según la Ley de Reforma Magisterial, las necesidades de capacitación en servicio —cuya finalidad es organizar y desarrollar a favor de los docentes, actividades de actualización, capacitación y especialización que respondan a las exigencias de aprendizaje de los estudiantes—[199] deben ser informadas por el director a las instancias de gestión educativa descentralizada. Sin embargo, la falta de información sobre las adaptaciones y todo lo que conlleva su importancia e impacto como ajuste para la pertinencia del proceso de enseñanza– aprendizaje aplicado a un estudiante con discapacidad podría

[199] Ley de Reforma Magisterial, artículo 7.

originar que el o la director/a no las tome en cuenta cuando se gestione la actualización o capacitación para el personal de la IE.

Al respecto, para la realización del derecho a la educación, el marco internacional establece la obligación de cumplir, que consiste en que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar el derecho a la educación y les presten los apoyos requeridos conforme a sus necesidades. En adición, obliga a realizar medidas de carácter administrativo, que dan lugar a que los Estados deben determinar y delegar responsabilidades en los diversos niveles de los gobiernos central, regional y local.[200]

En ese sentido, considerando las funciones que corresponde cumplir a las instancias de gestión educativa en el marco de la descentralización, el reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad[201] establece que el Minedu, las DRE o las que hagan sus veces, y las UGEL, capaciten a los docentes en aspectos relacionados con las adaptaciones curriculares y metodológicas que deben responder a las diferencias individuales que puedan tener los alumnos y alumnas con discapacidad, respetando su contexto cultural y la lengua originaria.[202]

Según la Dirección de Educación Básica Especial del Minedu,[203] en los últimos cuatro meses del año 2015 se realizaron cursos virtuales sobre atención de personas sordociegas, discapacidad visual y estrategias para la atención del estudiante con trastorno del espectro autista. La inscripción a estos cursos fue dirigida a todos los profesionales interesados, previa inscripción en el portal Perú Educa, y contó con 4772 participantes inscritos, 4183 de ellos con matrícula efectiva.

Si bien la capacitación mediante medios virtuales posibilita el mayor acceso a conocimiento actualizado en cualquier lugar, se adecúa a la disponibilidad de tiempo y no requiere del desplazamiento de los usuarios, se debe tomar en consideración la realidad de educación brindada en zonas rurales, donde la cobertura de la conectividad es limitada o inexistente.

Por otra parte, es oportuno precisar que el Estado está obligado a apoyar las prácticas inclusivas mediante la participación de los Servicios[204]

---

200 Muños Villalobos, Vernor. *El derecho a la educación de las personas con discapacidades. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación*. A/HRC/4/29, 19 de febrero de 2007. Parágrafo 31.

201 Decreto Supremo Nº 002-2014-MIMP.

202 Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 36, numeral 36.2.

203 Oficio Nº Oficio Nº654-2016-MNEDU/VMGP-DIGESE-DEBE, de 5 de julio de 2016.

204 Los Saanee son unidades operativas itinerantes responsables de orientar y asesorar al personal

de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Necesidades Educativas Especiales (Saanee),[205] que también son competentes para realizar este tipo de capacitaciones. Sin embargo, la disponibilidad de estos servicios es insuficiente, teniendo en cuenta que los Saanee se crean en los Cebe, los cuales —hasta el 2014— constituían un total de 413, y solo ocho de ellos se encontraban ubicados en zonas rurales.[206]

Al respecto, según las observaciones finales efectuadas el presente año al Perú por parte del Comité de los Derechos del Niño, el acceso limitado a la educación inclusiva para niños y niñas con discapacidad, especialmente en zonas rurales, obedece, entre otras cosas, a la escasa asistencia brindada por dichos Saanee.[207]

Es por ello que existe la necesidad de que en la formación permanente de los docentes en servicio se consideren estrategias y métodos para la atención de estudiantes con necesidades educativas asociadas a distintos tipos de discapacidad. Según la Ley General de Educación, la formación inicial y permanente que garantiza idoneidad de los docentes y autoridades educativas, son uno de los factores que interactúan con el currículo básico, la inversión por alumno, la infraestructura, entre otros, para el logro la calidad de la educación.[208]

La aprobación del nuevo Currículo Nacional de la Educación Básica,[209] que entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2017 en todas las ie y programas educativos públicos y privados,[210] constituye una ventana de oportunidad para la realización de dichas medidas, pues orienta los aprendizajes que se deben garantizar como Estado y sociedad, y sirve de fundamento en la práctica pedagógica en todas las escuelas, con independencia de su tipo de gestión, característica y ubicación geográfica.

---

directivo y docente de las instituciones educativas inclusivas, para una mejor atención de los estudiantes con discapacidad; también, brindan el acompañamiento pedagógico a dichos estudiantes. Están integrados por profesionales docentes y no docentes capacitados y con experiencia en educación inclusiva.

205 Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 11.

206 Informe Nº 049-2014-MINEDU-VMGP/DIGEBE, del 31 de octubre de 2014, enviado en respuesta al Oficio Nº 62-2014-DP/AAE, del 7 de agosto de 2014.

207 Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú. 2 de marzo de 2016.

208 Ley General de Educación, artículo 3.

209 Aprobado mediante Resolución Ministerial Nº 281-2016-MINEDU, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de junio de 2016.

210 Resolución Ministerial Nº 281-2016-MINEDU, artículo 2.

Dicho instrumento ha asumido un enfoque inclusivo o de atención a la diversidad,[211] mediante el cual «[…] se reconoce el valor inherente a cada persona y sus derechos por encima de cualquier diferencia y, en observancia de la equidad de la enseñanza, la disposición a enseñar ofreciendo a los estudiantes las condiciones y oportunidades que cada uno necesita para lograr los mismos resultados».

En consonancia con lo anterior, comprende las adecuaciones curriculares para la atención de estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad, lo que «[…] se relaciona directamente con la planificación y ejecución curricular del aula de referencia, concretándose progresivamente y adoptando la propuesta educativa a dichas necesidades». Asimismo, dispone el apoyo respectivo del Saanee[212] en ese sentido.

En esa misma línea, es preciso destacar que, dado que la educación inclusiva implica atender a la diversidad, resulta necesario que en la formación inicial de los docentes y el currículo de la educación superior comprenda asignaturas para la enseñanza de dicha diversidad, entre ella, los y las estudiantes con distintos tipos de discapacidad y atendidos en IE multigrado de ámbitos rurales. La reforma de la educación superior universitaria y técnico pedagógica, que se desarrolla actualmente con el requerimiento de determinados estándares de calidad, constituye una medida para viabilizar que los y las docentes que egresen cuenten con las competencias y herramientas suficientes.

4.2. Condiciones materiales que inciden en la gestión del y la docente-director/a

A. Programa de mantenimiento de infraestructura y mobiliario escolar

La ley de presupuesto anual para el año 2015[213] dispuso la asignación de presupuesto para la ejecución del programa anual de mantenimiento de locales escolares, autorizándose al Ministerio de Educación su financiamiento con un presupuesto de S/ 358´761 130,00.[214] El programa consiste en «[…]

---

211 Ministerio de Educación. *Currículo Nacional de la Educación Básica*, p. 14. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-2016.pdf. Consulta realizada el 9 de agosto de 2016.

212 Ídem, pp. 111-112.

213 Ley N.º 30281, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2015, artículo 20, numeral 20.1.

214 Este monto incluía 5 millones de soles para el financiamiento de los gastos operativos del seguimiento de las actividades del programa de mantenimiento, y 50 millones de soles para la adquisición de útiles escolares y de escritorio, materiales para uso pedagógico y equipamiento menor para las instituciones educativas de primaria y secundaria.

un conjunto de acciones de mantenimiento de infraestructura y mobiliario que se realizan en las instituciones educativas públicas a nivel nacional, con la finalidad de asegurar que las actividades se desarrollen en condiciones mínimas [sic] seguridad y salubridad».[215] Se ejecuta mediante el desembolso del presupuesto en cuentas del Banco de la Nación a nombre de los directores y directoras de las instituciones educativas seleccionadas.[216] Asimismo, se ejecuta en IE públicas de gestión directa y de gestión privada, a cargo de entidades sin fines de lucro que brindan servicios gratuitos en convenio con el Estado.

Los supuestos de exclusión de locales escolares están establecidos previamente por norma técnica.[217] Los locales escolares se seleccionan anualmente también de acuerdo a una norma técnica y, en el año 2015, conforme a la base de datos de la Unidad de Estadística Educativa (UEE), a cargo de la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación.[218]

Con relación a los recursos desembolsados el año escolar 2015, tres fueron los criterios de asignación de los mismos: el ámbito geográfico, los espacios educativos a intervenir y la carga educativa de estudiantes por institución educativa.[219] Además, se estableció como monto mínimo y máximo de asignación dos mil y 30 mil soles, respectivamente.[220] Así, el presupuesto asignado fue el que se muestra en la siguiente pagina.

---

215 Norma técnica que regula la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de Locales Escolares, aprobada por Resolución Ministerial N.º 593-2014-MINEDU, publicada el 1 de enero de 2015. Punto 5 numeral 5.1.1.

216 Ley N.º 30281, artículo 20, numeral 20.2.

217 Norma técnica que regula la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de Locales Escolares. Punto 6.1.1literal a.2. Los criterios de exclusión son: Locales escolares con expediente técnico y construcción para ser ejecutado en el ejercicio en que se programe el mantenimiento, aprobado por PRONIED o GR y GL; locales escolares con infraestructura de (01) un año de construcción; locales escola-res sin metas de atención (sin alumnos/as); locales escolares declarados en emergencia por Defensa Civil, obtenida a través de la UGEL mediante informe técnico; locales escolares cuyos alumnos se hayan trasladado a otro local escolar por alguna causa justificada; y otras causas justificadas.

218 Disposiciones para la ejecución del Programa de Mantenimiento de la Infraestructura y Mobiliario de Locales Escolares, aprobadas por Resolución Ministerial Nº 022-2015-MINEDU, publicada el 13 de enero de 2015. Punto 2.1.1., literal A.

219 Disposiciones para la ejecución del Programa de Mantenimiento de la Infraestructura y Mobiliario de Locales Escolares. Punto 2.1.1., sección C.

220 Disposiciones para la ejecución del Programa de Mantenimiento de la Infraestructura y Mobiliario de Locales Escolares. Punto 2.1.1., literal C, numeral 5.

Cuadro 4
Presupuesto por tipo de espacio de la institución educativa, según ámbito geográfico

Espacios educativos	Tipos de espacio	Costa	Sierra	Selva
Aulas comunes	Aula común	1306	1264	1141
Espacios pedagógicos	SUM, sala de cómputo, laboratorio	914	885	798
Espacios administrativos	Dirección, secretaría, sala de profesores, oficinas administrativas	914	885	798
Espacios complementarios	Sala de lactancia, sala de descanso, cocina, biblioteca, cocina, comedor	849	821	798
Servicios higiénicos	Servicios higiénicos alumnado y personal	1733	1711	1687

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Además, se consideró la cantidad de estudiantes que tiene la institución educativa, en base a dos criterios: la carga educativa máxima recomendada y la nómina de matrícula. La combinación de ambos factores da como resultado una correspondencia entre cantidad de estudiantes y aulas comunes, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Proporción de estudiantes por aula común

Número de alumnos/as	Número máximo de aulas comunes
1-105 estudiantes	3
106-140 estudiantes	4
141-175 estudiantes	5
176-210 estudiantes	6

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

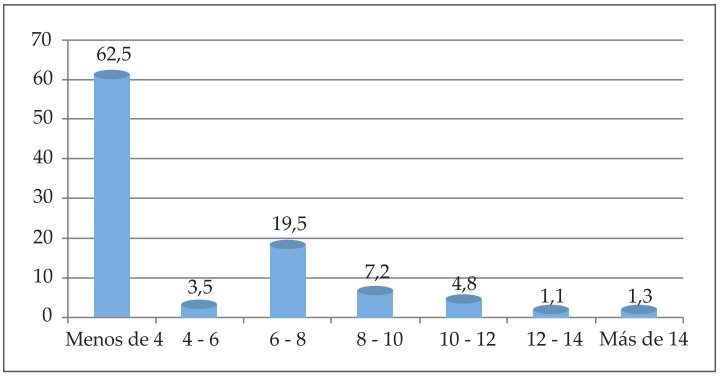
Con relación a la ejecución del programa de mantenimiento de locales escolares en las 566 IE de la muestra, el Ministerio de Educación informó a la Defensoría del Pueblo[221] que, el 2015, aquellas recibieron un monto total de S/ 2 862 614,00;[222] y, en el año 2016, se asignó S/ 4 152 674,00 a 557 locales escolares, lo cual constituye un aumento del 45 % respecto al monto otorgado el año anterior.

[221] Mediante el Oficio Nº 2464-2016-MINEDU/VMGI-PRONIED, del 6 de abril de 2016.
[222] Además de dicho monto, 397 IE de la muestra recibieron en total S/ 2'460,745.00 para el mantenimiento preventivo en el marco de las medidas ejecutadas por el Estado ante el Fenómeno de El Niño.

Cabe precisar que nueve instituciones educativas visitadas en 2015 no han recibido recursos por el programa de mantenimiento de locales escolares en el año 2016, debido a que están inmersas en alguna causal de exclusión. De acuerdo a información del Ministerio de Educación, seis locales escolares cuentan con una obra o construcción nueva: IE 31426 y 30123 de Junín, IE 80896 de La Libertad, IE 20561 y 20955-29 de Lima Provincias, e IE 52035 de Moquegua; dos tienen proyectos a ser ejecutados: IE 16391 y 16382 de Cajamarca; y una se encuentra con obra en construcción: IE 38119 de Ayacucho.

Sobre este punto, los resultados de la supervisión muestran que las IE recibieron montos significativamente diferentes, lo cual debe tener explicación en la cantidad de estudiantes matriculados en las distintas escuelas supervisadas, de acuerdo a los siguientes datos:

Gráfico 9
Monto recibido (en miles de soles) por las IE para ejecutar el Programa de mantenimiento de infraestructura y mobiliario escolar 2015 (en % de 538 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En efecto, 336 IE (62,5 %) recibieron un presupuesto menor a los cuatro mil soles; diecinueve IE (3,5 %) entre cuatro y menos de seis mil soles; 105 IE (19,5 %) entre seis a menos de ocho mil soles; 39 IE (7,2 %) entre ocho a menos de diez mil soles.

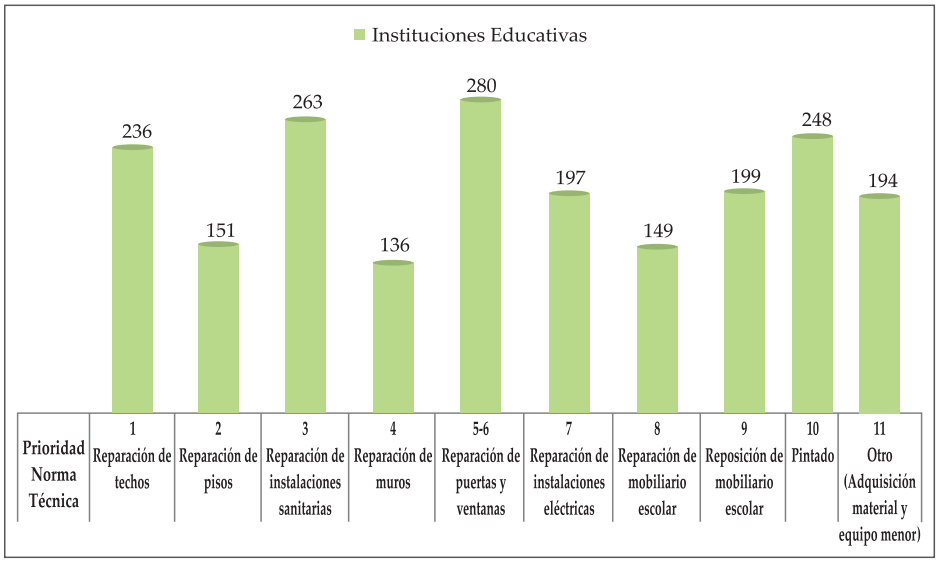
Por otra parte, otro grupo menor de 39 IE recibieron un monto superior a los 10 mil soles: 26 IE (4,8 %) recibieron entre diez a doce mil soles; seis IE (1,1 %), entre doce y catorce mil soles; y 7 IE (1,3 %), más de catorce mil soles.

Esta vinculación —cantidad de estudiantes y monto asignado— es importante si consideramos que las IE rurales suelen tener menos estudiantes,

en comparación con las escuelas urbanas.[223] Al respecto, sería pertinente que se establezcan otros criterios de asignación de recursos complementarios para las escuelas de zonas rurales, ya que estas afrontan situaciones particulares y adversas por las dificultades de su accesibilidad geográfica, las condiciones climatológicas y los peligros asociados a su ubicación territorial.

Con relación a las acciones de mantenimiento ejecutadas por las y los docentes-directores con los recursos asignados por el Minedu, en aplicación de las normas técnicas pertinentes,[224] tenemos las siguientes:

Gráfico 10
Acciones de mantenimiento de infraestructura y mobiliario escolar (en número de IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

La forma diferenciada y diversa de ejecución de recursos por parte del personal docente-director en las IE supervisadas, permite afirmar la importancia del desempeño de sus funciones en cumplimiento del principio de legalidad y con autonomía frente a la realidad existente en su escuela y comunidad. La autonomía es una característica y elemento importante

[223] En el año 2015, la plataforma Escale del Ministerio de Educación registró 21,990 escuelas públicas rurales de primaria con 681,720 estudiantes matriculados, lo cual daría un promedio de 31 estudiantes por escuela. Mientras que en el ámbito urbano registró 7,450 escuelas públicas urbanas de primaria con 1'914,395 estudiantes matriculados, lo cual daría un promedio de 256 estudiantes por escuela. *Véase*: Escale-Minedu. Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/magnitudes.

[224] Disposiciones para la ejecución del Programa de Mantenimiento de la Infraestructura y Mobiliario de Locales Escolares. Punto 2.1.1, literal D, cuadro 6.

de la gestión de la institución educativa; la LGE establece que las autoridades correspondientes deben favorecer la autonomía y el funcionamiento democrático de las IE, así como su fortalecimiento. En tal sentido, la misma ley establece que uno de los objetivos de la gestión del sistema educativo es fortalecer la capacidad de gestión de las IE, a fin de que actúen con autonomía pedagógica y administrativa.[225]

Sobre la autonomía del y la director/a de las instituciones educativas de zonas rurales, el Consejo Nacional de Educación elaboró en el año 2010 una propuesta de ley para la promoción del desarrollo de la educación en zonas rurales,[226] en la cual esta juega un rol fundamental. Algunas propuestas fueron las siguientes:

> Institucionalizar la autonomía de las instituciones educativas para que, atendiendo a sus propias necesidades, definan los aspectos administrativos debiendo, en lo que corresponda, coordinar con la comunidad la toma de decisiones.
>
> Reconocer en el director de la institución educativa autonomía para definir los aspectos técnicos pedagógicos que requiera la escuela para asegurar su desarrollo educativo.[227]

Cabe recordar que la propuesta del CNE fue anterior a la publicación del actual reglamento de la referida ley, y sigue la línea de la Ley General de Educación. El reglamento, en términos similares a la ley, establece que, en el marco del carácter descentralizado de la gestión del sistema educativo, las instancias de gestión descentralizada respetan la autonomía pedagógica y de gestión de las IE. Asimismo, con relación a la institución educativa, el reglamento señala que tiene autonomía en el planeamiento, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación del servicio educativo.[228]

Si bien dicha autonomía es parte del marco legal vigente en materia de gestión educativa, lo interesante y rescatable de la propuesta del CNE es que apuntaba a institucionalizar dicha característica en las escuelas rurales, a fin de que estas establezcan los aspectos administrativos de acuerdo a sus propias necesidades y coordinando con la comunidad educativa.

---

225 Ley General de Educación, artículos 11 y 63, literal b.

226 Consejo Nacional de Educación. *Boletín del Consejo Nacional de Educación N.° 28, Propuesta de Ley para la promoción del desarrollo de la educación en zonas rurales.* Lima, 2009. Disponible en: http://www.cne.gob.pe/images/stories/FINAL%20-%20BOLETIN%20PROPUESTA%20N%2028%20DICIEMBRE%202009.pdf. Consulta realizada el 15 de abril de 2016.

227 Ídem, p. 26.

228 Reglamento de la Ley General de Educación, artículos 124, literal a, y 127.

Por otra parte, respecto a la gestión y la forma de ejecutar las acciones de mantenimiento, el Instructivo Técnico de mantenimiento de locales escolares para el año 2015[229] estableció que el Comité de Mantenimiento,[230] presidido por el o la director/a de la escuela, debe realizar una toma de información del local escolar y realizar el presupuesto respectivo, a fin de elaborar la Ficha Técnica de Mantenimiento.

Sin embargo, estas actividades implican una carga adicional a las competencias que tiene un director de una institución educativa pública. A manera de ejemplo, la toma de información implica, entre otros:

> Hacer un recorrido por toda la Institución Educativa, tomando datos de todas las posibles intervenciones y necesidades de mantenimiento que requiera la Institución.
>
> La información recopilada debe ser identificada y metrada en una unidad específica (reparación de techo (m^2), pintura (m^2), reparación de piso (m^2), cambio de inodoro (unid), cambio de cableado (ml), cambio de artefacto luz (unid), etc.).
>
> Toda esta información recogida debe ser agrupada por ambientes, ejemplo; una cartilla con todas las intervenciones en aulas, otra cartilla con todas las intervenciones en servicios higiénicos, una cartilla con todas las intervenciones en comedores y así hasta la cartilla con todas las intervenciones en espacios administrativos.[231]

Además de ello, el personal docente-director debe presidir y conformar junto con dos padres de familia el Comité de Mantenimiento. Las funciones que cumple este comité son, entre otros, ingresar los datos de la ejecución del programa de mantenimiento de locales escolares a Wasichay; realizar como mínimo dos cotizaciones de los materiales y mano de obra; elaborar la Ficha Técnica de Mantenimiento; dirigir y ejecutar las acciones de mantenimiento

[229] Norma técnica que regula la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de Locales Escolares. Punto 6.1.2 literal b.4.

[230] De acuerdo a la norma técnica general del programa de mantenimiento de locales escolares, el Comité de Mantenimiento es el «responsable de promover, dirigir y ejecutar las acciones de mantenimiento del local escolar» (numeral 5 del punto 5.1.2.), el cual está conformado por el director de la institución educativa, quien lo preside, y dos padres o madres de familia, además de un suplente, elegidos en asamblea general (literal a.7 del punto 6.1.1.).

[231] Ministerio de Educación. *Instructivo Técnico–Mantenimiento de Locales Escolares Año 2015*, p. 5. Disponible en: http://www.pronied.gob.pe/comunicaciones/instructivo-de-mantenimiento-de-locales-escolares-2015/. Consulta realizada el lunes 25 de abril de 2016.

Las actividades de mantenimiento de la infraestructura y mobiliario escolar podrían estar siendo priorizadas a partir de la dificultad que conlleva cumplir con procedimientos burocráticos alejados de la realidad rural.

del local escolar a su cargo; brindar información sobre dicho mantenimiento y brindar información al coordinador de la UGM o personal de PRONIED.[232]

Como se puede inferir, las actividades de mantenimiento de la infraestructura y mobiliario escolar podrían estar siendo priorizadas a partir de la dificultad que conlleva cumplir con procedimientos burocráticos alejados de la realidad rural.

Asimismo, las normas que regulan el programa de mantenimiento establecen la capacitación al personal docente-directivo o quien haga sus veces en el comité de mantenimiento, la que debe ser implementada por los coordinadores del PRONIED y replicada por los especialistas de las DRE o UGEL.[233]

En tal sentido, es fundamental la función de capacitación, seguimiento y/o monitoreo que realicen las DRE y/o UGEL a los responsables de mantenimiento, a fin de asegurar una ejecución efectiva y eficiente de los recursos de mantenimiento de locales escolares, lo cual, en última instancia, tiene por objetivo establecer condiciones idóneas de seguridad y salubridad para la prestación del servicio educativo a niños y niñas.

Cabe señalar que el Censo de Unidades de Gestión Educativa Local, realizado en el año 2013 a 218 UGEL, mostró que el 52 % de estas instancias de gestión educativa descentralizada contaba con un especialista en infraestructura.

B. Gestión de la distribución de los materiales y recursos educativos en las instituciones educativas

El PEN, con relación a los materiales y recursos educativos, establece lo siguiente:[234] «Política 3.1 Dotar de insumos y servicios básicos a todos los centros educativos públicos que atienden a los más pobres de la población nacional». Así, el PEN plantea que debe realizarse la entrega anual a las instituciones educativas públicas de insumos y materiales fungibles y

[232] Norma técnica que regula la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de Locales Escolares. Punto 6.1.1 literal a.7

[233] Norma técnica que regula la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de Locales Escolares. Punto 6.1.4., literal a.1.

[234] Objetivo 1–Resultado 2–Política 3: Asegurar condiciones esenciales para el aprendizaje en los centros educativos que atienden a las provincias más pobres

ampliación de los recursos existentes,[235] así como el funcionamiento de centros de recursos educativos distritales adscritos al gobierno local.

El material educativo es un elemento importante para el logro de los aprendizajes en la educación básica y, por ende, para alcanzar una educación de calidad. Dentro del componente de disponibilidad del derecho a la educación, el Comité de Desc de las Naciones Unidas, señala que los Estados deben garantizar el funcionamiento de instituciones y programas educativos, lo cual implica la entrega de materiales de enseñanza.[236]

Asimismo, el PEN establece[237] que para asegurar las condiciones esenciales para el aprendizaje en los centros educativos que atienden a las provincias más pobres, se requiere, entre otros aspectos, la dotación de insumos y servicios básicos a todos los centros educativos públicos. Ello debe implicar la entrega anual de insumos y materiales fungibles y el incremento de los recursos existentes, así como el funcionamiento de centros de recursos educativos distritales adscritos al gobierno local.

Siguiendo esa línea establecida en el Pen, la Ley General de Educación dispone que el derecho a la educación gratuita en las instituciones públicas se deba complementar con la entrega de materiales educativos, así como también con la presencia de programas de alimentación y salud.[238]

Además de ello, la referida ley establece que un factor para alcanzar la calidad de la educación es la inversión mínima por estudiante, la cual comprende, entre otros, la dotación de materiales educativos.[239] A su vez, precisa que una medida de equidad es la priorización de la asignación de recursos por alumnos en las zonas más excluidas,[240] lo que implica la atención de la infraestructura, equipamiento y materiales educativos.[241]

---

235 Este punto incluye, entre otros: la existencia de biblioteca escolar en las instituciones educativas públicas, textos escolares y materiales educativos suficientes por cada grado, laboratorios de ciencias, acceso a redes de información y servicio de internet.

236 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General Nº 13. El derecho a la educación*. Establecido en el 21º periodo de sesiones, llevado a cabo del 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.

237 Objetivo Estratégico 1–Resultado 2–Política 3.

238 Ley General de Educación, artículo 4.

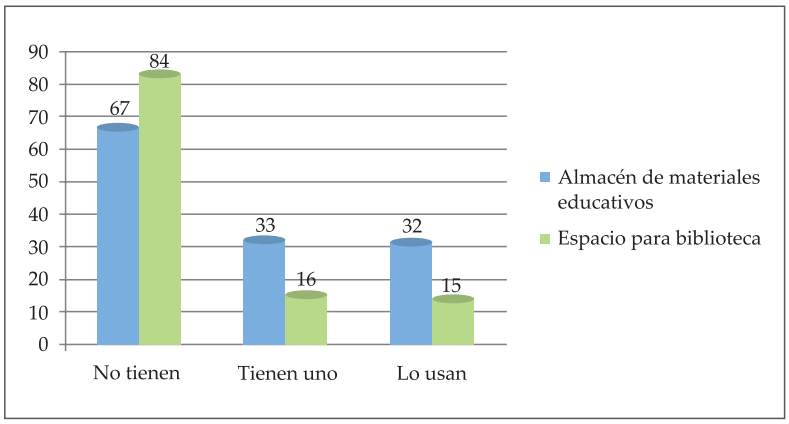
239 Ley General de Educación, artículo 13, literal c.

240 La plataforma de información estadística del Ministerio de Educación—ESCALE, registra como gasto público corriente por estudiante en nivel primario de la Educación Básica Regular la siguiente información: 1923 soles en 2012; 2301 soles en 2013; y 2606 soles en 2014. Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/tendencias. Consulta realizada el lunes 30 de mayo de 2016.

241 Ley General de Educación, artículo 18, literal c.

Con relación a los materiales y recursos educativos, en la supervisión realizada, las y los docentes-directores/as señalaron lo siguiente:

Gráfico 11
Existencia y uso de almacén de materiales educativos y biblioteca en las IE (en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De acuerdo a la información obtenida, en 186 IE (33 %) existe un ambiente independiente para almacén de material educativo, usado en 183 IE (32 %). Asimismo, en 91 IE (16 %) tienen una biblioteca en ambiente independiente, la misma que es usada efectivamente en 86 IE (15 %).

Estos espacios tienen relación directa con el proceso de enseñanza y aprendizaje, pues son ambientes donde los niños y las niñas pueden leer y complementar o reforzar lo enseñado en clase. La vinculación entre esos espacios y el proceso de enseñanza y aprendizaje puede tener incidencia en los logros académicos de los estudiantes, tal como lo ha demostrado un estudio del BID.[242]

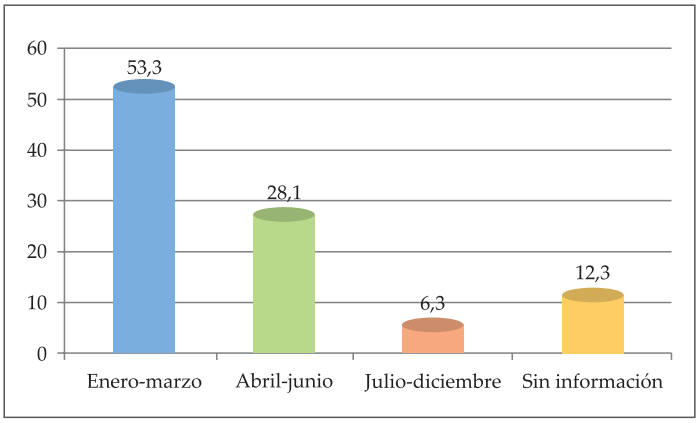
La carencia de estos espacios de apoyo a la docencia en las IE de la muestra forma parte de la brecha de infraestructura existente en el país que deberá ser cubierta progresivamente. Sin embargo, en la actualidad, más importante que la existencia de esos espacios independientes es que existan los materiales y recursos educativos y que estos sean puestos a disposición de los niños y las niñas, siendo, para estos efectos, muy apreciada la biblioteca que funcione en el aula.

[242] Cfr. Duarte, Jesús, Gargiulo, Carlos y Martín Moreno. *Infraestructura Escolar y Aprendizajes en las Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del Serce.* Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, p. 3.

Con relación a la entrega y recepción de materiales educativos, se recogió información sobre la distribución de cuadernos de trabajo de Comunicación y Matemáticas correspondientes a 1° y 2° grado de primaria. El resultado de la supervisión muestra que 505 IE (89 %) recibieron el referido material, mientras que 61 IE (11 %) no lo recibieron.

El reparto del material educativo tiene por fin garantizar el buen inicio y desarrollo del año escolar. La norma que regula el proceso de distribución[243] dispone que la fecha límite para la entrega del material educativo es el 15 de marzo, ampliándose para las zonas de difícil acceso hasta el 1 de abril. No obstante, los materiales educativos recibidos por las UGEL luego del 1 de abril deben ser distribuidos a las escuelas en un plazo no mayor de treinta días calendario.[244]

Gráfico 12
Recepción de cuadernos de trabajo de Comunicación y Matemática de 1° y 2° grado de primaria en las IE – año 2015 (en % de 505 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Los datos de este gráfico permiten establecer que el 2015 persistió el problema de retraso en la entrega del material educativo en las escuelas públicas.[245]

En efecto, 269 IE (53,3 %) de la muestra recibieron cuadernos de trabajo durante el primer trimestre del año escolar 2015, mientras que 142 IE (28,1 %)

243 Aprobada por Resolución Ministerial N.° 543-2013-ED, publicada el 1 de noviembre de 2013.

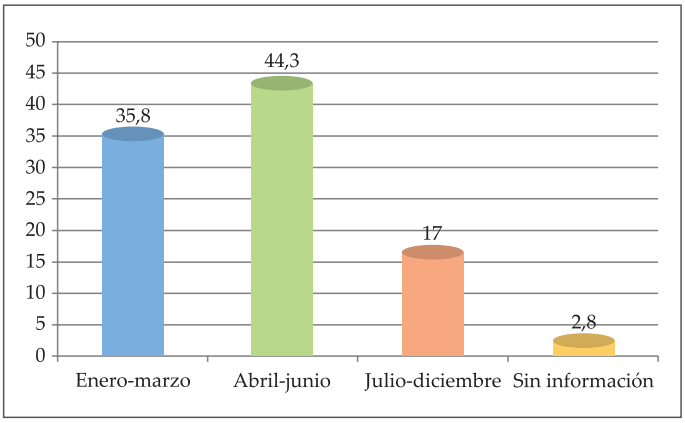
244 Normas y procedimientos para la gestión del proceso de distribución de materiales y recursos educativos para las instituciones y programas educativos públicos y centros de recursos educativos. Punto 6.4.2., numerales 6.4.2.1. y 6.4.2.2.

245 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (ÕÍÖÙÔÌ¤ËÌ¤ ËÑÜÕÛąÈ¤ - ŵ¤ɣhƛƛlɣhƚɪ#/ɤ $, pp. 63-64.

los recibieron entre los meses de abril y junio de dicho año, y en 32 IE (6,3 %) el referido material fue entregado entre los meses de julio y diciembre de 2015; en 62 IE (12,3 %) no se obtuvo información. Es decir, en 34,4 % IE que recibieron material educativo, estos llegaron luego de la fecha de inicio del año escolar 2015 establecida por el MINEDU.

Respecto a las 155 IE que, según lo declarado por las y los entrevistados, serían EIB, también se solicitó información sobre la entrega de textos escolares en lengua originaria. De acuerdo a los resultados de la supervisión, 106 IE (68,4 %) recibieron textos escolares en lengua originaria, mientras que 45 IE (29 %) no los recibieron, y en las demás no se pudo obtener información.

Gráfico 13
Recepción de textos en lengua originaria en las IE – año 2015 (en % de las 106 IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En lo que se refiere a los textos escolares en lengua originaria, también hubo una demora en su distribución y entrega. Los resultados en este punto muestran que 38 IE EIB (35,8 %) recibieron textos escolares en lengua originaria durante el primer trimestre del año escolar, mientras que 47 IE EIB (44,3 %) los recibieron entre los meses de abril y junio de 2015, y en dieciocho IE EIB (17 %) los textos escolares en lengua originaria llegaron entre julio y diciembre. Asimismo, en tres IE-EIB (2,8 %) no se obtuvo información

Sobre la distribución de material educativo de EIB, el Ministerio de Educación informó a la Defensoría del Pueblo[246] que durante el año 2015 el sector ha trabajado y elaborado material educativo en doce lenguas originarias

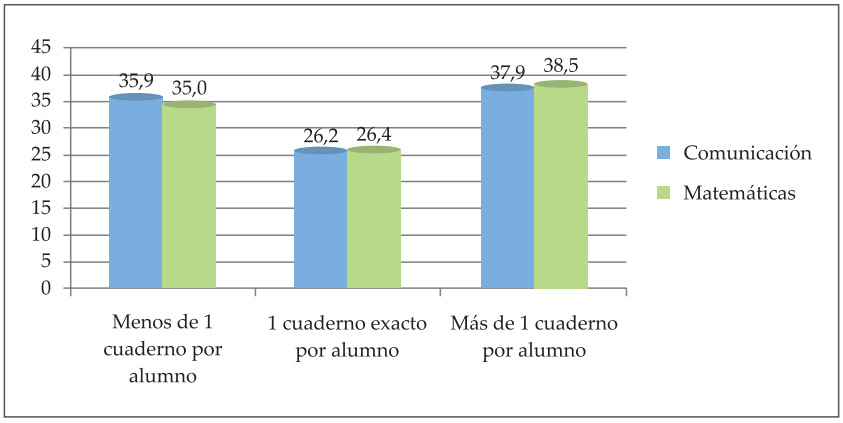
[246] Mediante Oficio N.° 109-2016-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, de fecha 10 de mayo de 2016.

y castellano como segunda lengua. Las lenguas originarias son las siguientes: aimara, asháninka, awajún, quechua chanka, quechua collao, shawi, shipibo-konibo, quechua central, (quechua Áncash, quechua Pasco, quechua Huánuco), quechua InkawasiKañaris, wampis, nomatsiguenga y yánesha.

Asimismo, el Ministerio entregó en escuelas EIB de nivel primaria el siguiente tipo de material para 1° y 2° grado: tres cuadernos de trabajo en lengua originaria y un cuaderno de trabajo de castellano como segunda lengua (L2). En total, el material educativo en escuelas EIB entregado durante el año 2015 fue: 392 276 (Castellano L2), 408 043 (Comunicación), 265 472 (Matemáticas) y 399 701 (Personal Social-Ciencia y Ambiente), lo cual hace un total de 1 465 492 materiales educativos.

Por otra parte, los resultados de la supervisión respecto a la distribución de materiales educativos permiten establecer otros datos importantes. Primero, con relación a la suficiencia de los materiales en relación a la cantidad de estudiantes matriculados, se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico 14
Número de cuadernos de trabajo por alumno de 1º y 2º grado
(en % del total de 488 IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Como se observa, 175 IE (35,9 %) y 171 IE (35 %) recibieron en promedio menos de un cuaderno de trabajo de Comunicación y Matemática por estudiante, respectivamente. Contrariamente, en 185 IE (37,9 %) y 188 IE (38,5 %) recibieron en promedio más de un cuaderno de trabajo de Comunicación y Matemática por estudiante, respectivamente. A su vez, y como debiera ser, en 128 (26,2 %) y 129 (26,4 %) escuelas recibieron un cuaderno de trabajo de Comunicación y Matemática por estudiante, respectivamente.

Existe una doble responsabilidad del y la docente-director/a, pues como docente de aula debe usar el material educativo proporcionado por el sector educación, y como director de la escuela debe velar por que sus colegas hagan lo propio.

Estos resultados permiten establecer que existe un problema en la gestión del proceso de distribución de los materiales educativos en las escuelas supervisadas. En efecto, la norma que regula este proceso establece un mecanismo de redistribución de materiales educativos a nivel regional y local.

En aquellos casos de falta de material educativo, la Ugel deberá ubicar material excedente en las IE de su jurisdicción, a fin de efectuar la redistribución correspondiente. Si pese a realizarlo aún existen IE que no han recibido el total de material educativo que necesitan, la Ugel coordinará con la DRE a fin de que esta realice la redistribución a nivel regional. Así, esta deberá adoptar las acciones necesarias para identificar el material educativo excedente en las Ugel de su jurisdicción, a fin de cubrir las cantidades faltantes en otras escuelas. Todo este proceso debe ser comunicado al Minedu.[247]

El segundo dato importante que arroja los resultados de la supervisión de la distribución de material educativo está referido a su uso por parte de los niños y niñas. Al respecto, en 445 IE (88,1 %) se pudo constatar el uso de los cuadernos de trabajo, mientras que en 30 IE (5,9 %) se encontró que dicho material no se estaba usando,[248] y en otras no se pudo recabar dicha información.

Como muestra esta data, si bien es menor la cantidad de escuelas donde se encontró que los materiales educativos no estaban siendo usados (30), este hecho constituiría una desventaja para los niños y las niñas de dichas escuelas, pues no tendrían el material de apoyo necesario para aprender y complementar lo desarrollado en la clase. En este punto, existe una doble responsabilidad del y la docente-director/a, pues como docente de aula debe usar el material educativo proporcionado por el sector educación, y como director/a de la escuela debe velar porque sus colegas hagan lo propio.

[247] Normas y procedimientos para la gestión del proceso de distribución de materiales y recursos educativos para las instituciones y programas educativos públicos y centros de recursos educativos. Punto 6.4.4.

[248] Al respecto, de los 30 docentes-directores, solo dieciséis pudieron brindar una justificación de por qué no se usa el material educativo: uno precisó por estar en mal estado; tres porque su contenido no está adaptado; uno porque el material no alcanzó para todos los estudiantes; tres porque no estaba adaptado; y ocho dieron como respuesta el rubro «otros motivos», donde podemos mencionar: su almacenamiento en cajas, el uso de otros materiales, entre otros.

Por otra parte, la demora en la distribución de material educativo también dificulta la labor de los docentes, pues los enfrentaría a la necesidad de innovar en prácticas pedagógicas para que sus estudiantes no se afecten por la ausencia de dicho material.[249] Sobre este punto, el Marco de Buen Desempeño para Docentes de la Educación Básica Regular[250] establece que deben tener la capacidad de diseñar procesos pedagógicos que despierten el interés, el compromiso y la curiosidad de sus estudiantes para el logro de los aprendizajes previstos, lo cual implica que aquellos organicen «el proceso de enseñanza centrado en la combinación fluida, original y flexible de estrategias, materiales y recursos».[251]

En tal sentido, de acuerdo al citado marco, uno de los factores importantes para alcanzar el logro de aprendizaje de estudiantes es el uso de los materiales y recursos educativos. Sin embargo, en contextos donde existe demora en la entrega de dicho material, se espera que el docente pueda hacer uso de diversos recursos y materiales complementarios como soporte pedagógico.

Por otra parte, en su condición de directivo, debe monitorear el uso efectivo de los materiales y recursos educativos en la sesión pedagógica.[252] Al respecto, los datos muestran que 30 docentes-directores estarían incumpliendo dicho deber, lo cual implicaría que los niños y niñas de esas escuelas estén en condiciones de desventaja respecto de otros que sí usan los materiales educativos como complemento y refuerzo de lo enseñado en la sesión de clase.

Las funciones del y la docente-director/a en cuanto a los materiales educativos no se agotan con la verificación de su uso, sino que cumple un papel relevante en el proceso de distribución de los mismos. En líneas generales, los materiales y recursos educativos se distribuyen a partir de un cronograma elaborado por el Minedu. La entrega de los materiales se

[249] Cfr. Unesco, *Cada niño debería tener un libro de texto. Documento de política 23. Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo*, enero de 2016. En este documento, Unesco, en base a algunos estudios (Braslavsky y Hailil, 2006; Boissiere, 2004), muestra la importancia de los libros de texto y su vinculación con el logro de aprendizajes. Como ejemplos refiere el caso de Ghana, donde la disponibilidad de libros de texto —entre otros factores— permitió mejorar los resultados en las evaluaciones de matemática e inglés, entre los años 1988 y 2003; y, en Sudáfrica, los estudiantes —sobre todo las niñas— obtienen un mejor resultado en exámenes de lectura cuando tienen acceso a un libro de texto. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002433/243321s.pdf. Consulta realizada el 28 de abril de 2016.

[250] Aprobado por Resolución Ministerial N.° 547-2012-ED, publicado el 29 de diciembre de 2012.

[251] Dominio 1–Competencia 2–Desempeño 6

[252] Mediante la aplicación de la Ficha de monitoreo de la sesión de aprendizaje y carpeta pedagógica del profesor.

realiza desde el ministerio[253] hasta las DRE y/o UGEL, y desde estos hasta las instituciones educativas.

Sobre este procedimiento, el y la docente-director cumple un papel importante, en la medida que es el responsable de la recepción del material en su respectiva escuela, así como de su almacenamiento y distribución para el uso de sus estudiantes. Ello implica que deberá verificar las cantidades y condiciones de los materiales educativos a su llegada. En caso de haber conformidad con los materiales educativos recibidos, el docente-director firma el PECOSA[254] y las cuatro actas de entrega, una de las cuales deberá quedarse en la institución educativa.[255]

Asimismo, el reglamento de la Ley General de Educación establece que el director de la IE, en coordinación con los docentes, debe garantizar que los equipos, materiales y espacios educativos están a disposición plena de estudiantes para su uso efectivo.[256] El cumplimiento eficiente de esta función está contemplado en el Marco del Buen Desempeño del Directivo, el cual establece que el directivo debe gestionar el óptimo uso de la infraestructura, el equipamiento y el material educativo disponible, con el fin de lograr una mejor enseñanza, así como el logro de los aprendizajes.[257]

Con relación al proceso de distribución de materiales y recursos educativos, el reglamento de la LGE establece la existencia del Centro de Recursos Educativos, el cual se organiza en torno a una red educativa y tiene por objetivo facilitar la organización territorial de las escuelas, programas y redes educativas, mediante el otorgamiento de soporte pedagógico, físico, técnico y logístico. Asimismo, debe contar con material educativo, herramientas pedagógicas y equipo de diverso tipo para apoyar el servicio educativo, entre otros.[258]

En decir, el esquema descrito establece una organización en redes educativas en torno a un centro de recursos educativos, lo cual —en principio— facilitaría la organización de las escuelas en zonas rurales, por ejemplo,

---

253 El Ministerio de Educación ha centralizado su participación en el procedimiento de distribución de materiales educativos a través de la Dirección General de Recursos Educativos. Esta dirección cuenta con un Manual de Operaciones aprobado por Resolución Ministerial N.º 205-2015-ED, publicada el 26 de marzo de 2015.

254 Pedido Comprobante de Salida, es un documento técnico administrativo de procedimientos logísticos.

255 Normas y procedimientos para la gestión del proceso de distribución de materiales y recursos educativos para las instituciones y programas educativos públicos y centros de recursos educativos. Punto 6.4.3., numeral 6.4.3.1.

256 Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 42.

257 Dominio 1–Competencia 3–Desempeño 7.

258 Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 33.

simplificando el proceso de distribución de los materiales educativos a un solo punto, en lugar de varias escuelas, para evitar la demora en la entrega de los mismos.

4.3. La gestión para el cumplimiento de la calendarización escolar y el uso pedagógico del tiempo

La implementación de importantes compromisos de gestión escolar, como el cumplimiento de la calendarización planificada en la IE y el uso pedagógico del tiempo en las sesiones de aprendizaje, tienen correspondencia con el desempeño que se espera del docente conforme a las orientaciones contenidas en el Marco de Buen Desempeño Docente. Ello específicamente con los desempeños 6 y 10, competencia 2 del dominio 1, vinculados a la planificación de la enseñanza, diseño de la secuencia y estructura de las sesiones de aprendizaje y distribución adecuada del tiempo, así como los desempeños 18 y 22, competencia 4 del dominio 2, vinculados al control permanente de la ejecución de la programación y el desarrollo de estrategias pedagógicas para promover el interés y pensamiento crítico de los estudiantes.[259]

Un buen desempeño docente se reflejará en la adecuada planificación de la enseñanza, para lo cual se requiere ordenar y distribuir eficientemente el tiempo en las aulas, incidiendo básicamente en el aspecto didáctico. La finalidad es alcanzar los logros de aprendizaje, generando interés, motivación e involucramiento de los estudiantes en su aprendizaje.

En el ámbito rural, y sobre todo en IE con aulas multigrado, se requerirá que esa didáctica (técnicas y métodos de enseñanza) del profesor se adecúe plenamente al alumno, su geografía, cultura, actividades económicas, satisfaciendo sus necesidades básicas de aprendizaje, teniendo en cuenta la diferencia de edades y ritmos de aprendizaje y la importancia del apoyo que en este contexto reportan las familias y demás actores de la comunidad educativa. Así, conforme a la Observación General N.° 13 del PIDESC: «La educación primaria debe garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños y tener en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad».[260]

---

[259] Para mayor ilustración véase el Marco de Buen Desempeño del Directivo. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/marco_buen_desempeno_directivo.pdf.

[260] Conforme con el numeral 9 del documento: *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13*. Disponible en: https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13.

Por estas razones, al planteamiento que formulamos acerca de la incorporación en la formación inicial docente de programas especialmente diseñados para aula multigrado rural, se debe considerar la conveniencia de incorporar en el instrumento de orientación de desempeño docente, un capítulo o sección específica que contemple lineamientos y estrategias pertinentes para la enseñanza en dicha modalidad. Esta herramienta debe aplicarse a la educación básica en general y dirigirse al docente, al director, y al docente que además se desempeña como director, en aras de garantizar una verdadera educación de calidad para todo el estudiantado.

En la misma línea, las normas de desarrollo del año escolar también requieren contemplar este importante contenido, en lo que concierne a la implementación de los compromisos de gestión escolar,[261] articulándose con el Manual de Buen Desempeño Docente, con los «Lineamientos para el Mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural» y demás normas afines del sector.

En cuanto al y la director/a de la IE y su rol de implementar una adecuada planificación de la jornada escolar y, sobre todo, un adecuado monitoreo del uso pedagógico del tiempo, podemos encontrar la correspondencia de estas actividades con el desempeño que se espera de este servidor conforme a las orientaciones del Marco de Buen Desempeño del Directivo, específicamente las competencias 1 y 3 del dominio 1 en las que, en concreto, se desarrolla su función de conducir la planificación institucional orientada hacia el logro de metas de aprendizaje gestionando con eficiencia el tiempo.[262]

De esta manera, este y esta profesional de la IE multigrado rural cumple el sustancial papel de conocer la efectiva implementación de la actividad pedagógica de sus docentes, monitoreando el uso óptimo del tiempo, en el contexto de las características de la población estudiantil, centrando su accionar en alcanzar los logros de aprendizajes. Y para garantizar resultados más idóneos, se requiere igualmente incorporar en el instrumento descrito un capítulo diseñado especialmente para el desempeño del y la director/a en una IE de zona rural con aulas multigrado, tanto en el aspecto pedagógico como administrativo, con el mismo nivel de articulación que hemos señalado para el caso del desempeño docente.

---

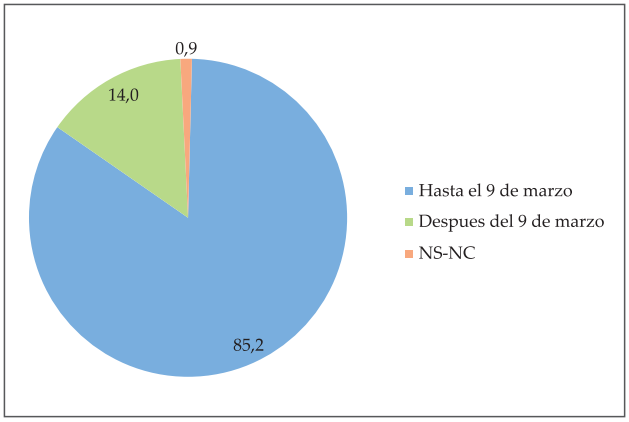
261 Si bien la Norma de Desarrollo de Año Escolar 2015 contempló, para el caso de IE multigrado, la posibilidad de trabajar en redes educativas el compromiso: «Implementación del Plan Anual de Trabajo en las IE», no hizo ninguna precisión para el trabajo de los demás compromisos de gestión escolar, especialmente los temas pedagógicos, en aquel tipo de escuelas.

262 Para mayor ilustración véase el Marco de Buen Desempeño del Directivo disponible en http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/marco_buen_desempeno_directivo.pdf

4.3.1. Disponibilidad del y la docente-director/a al inicio del año escolar

En lo concerniente al momento en que las y los docentes-directores iniciaron sus laborales en el año escolar 2015, el siguiente gráfico representa la fecha de inicio de estas labores en relación con la fecha oficial de inicio del año escolar.

Gráfico 15
Fecha de inicio de labores de los y las docentes-directores/as en relación con la fecha oficial de apertura del año escolar (en % del total de las IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

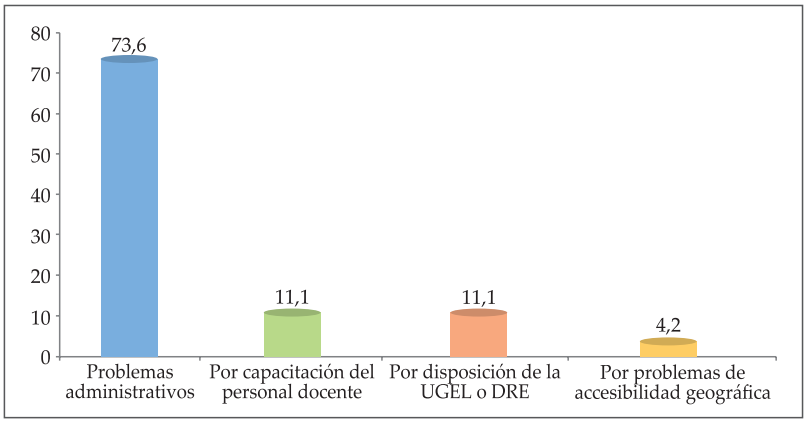
En la Norma del Año Escolar 2015,[263] se estableció como fecha de inicio de clases del periodo escolar 2015 el 9 de marzo. De manera que es plausible el esfuerzo de la mayoría de las y los docentes-directores de iniciar sus labores dentro de la fecha oficial establecida por el MINEDU. Sin embargo, no debe dejar de preocupar que 79 (14 %) docentes-directores hayan iniciado sus labores con posterioridad a dicha fecha. Estos últimos casos podrán comprometer el proceso educativo del alumnado, especialmente en lo que concierne al cumplimiento de la calendarización y uso de tiempo si es que alteran el efectivo dictado de las horas de clase.[264]

[263] Conforme a las *Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica*, numeral 5.1.3., aprobada por Resolución Ministerial N.° 556-2014-MINEDU, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de diciembre de 2014, vigente al momento de aplicar la ficha de supervisión a IE rurales.

[264] En cambio, no se alteraría el efectivo dictado de clases, por ejemplo, en los casos en que el docente-director se incorpora a su centro de labores con posterioridad a la fecha de inicio del año escolar por razón de haber cumplido su periodo de licencia o porque recibe por encargo la dirección de la IE ante la ausencia del titular, y hubiera sido reemplazado oportunamente, no reflejándose necesariamente una interrupción del servicio educativo.

Los motivos expresados por las y los docentes-directores para explicar el inicio de sus labores con posterioridad a la fecha oficial de inicio del año escolar, se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico 16
Motivos de inicio de labores con posterioridad a la fecha de apertura del año escolar (en % del total de 79 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En la categoría «Problemas administrativos», se han presentado 53 casos (73,6 %) y dentro de ella se ha expresado situaciones como la no expedición de resolución de designación como director o la no expedición de resolución de aprobación de contrato. En 8 casos (11,1 %) el motivo ha sido una disposición de UGEL o DRE; en 8 casos (11,1 %) la realización de capacitaciones programadas en las fechas de inicio del año escolar y en 3 casos (4,2 %) problemas de accesibilidad por caso fortuito o fuerza mayor.

Con relación a la capacitación de docentes, tanto el reglamento de la Ley General de Educación como el reglamento de la Ley de Reforma Magisterial prescriben que las actividades de formación en servicio (capacitaciones) no deben afectar la jornada escolar,[265] lo cual no se habría cumplido en los casos reportados. Las regiones en las que se ha registrado la presente situación han sido principalmente Piura, Tacna, Junín y Madre de Dios. Si bien la capacitación continua del y la profesor/a resulta sustancial para mejorar la

[265] Conforme al Artículo 43 del Decreto Supremo N.° 011-2012-ED, Reglamento de la Ley General de Educación y artículo 8.4. del Decreto Supremo N.° 004-2013-ED, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial. Además, la Norma de Año Escolar 2015, numeral 5.1.1., resalta una vez esta afirmación cuando prescribe que «En todos los casos, los programas de formación dirigidos a profesores se desarrollarán fuera del horario escolar, garantizando que los estudiantes no pierdan horas de clase […]».

calidad del proceso educativo, y teniendo presente que en los resultados de la supervisión casi el 90 % de los y las docentes-directores/as de las IE de la muestra refirieron haber recibido alguna capacitación, es conveniente sugerir que la DRE, en coordinación con la UGEL y la IE, verifique la presente situación y se dispongan las medidas necesarias para el cumplimiento de los lineamientos normativos sobre la materia.

Es muy importante que estos actores realicen las coordinaciones pertinentes para que las capacitaciones se lleven a cabo sin interrumpir o comprometer la jornada escolar, monitoreando que las horas perdidas sean rigurosamente reprogramadas y/o recuperadas, sin perjudicar otras actividades del educando propias de su entorno cultural. El tema de la reprogramación de clases se tratará con más profundidad posteriormente.

Finalmente, sobre los demás motivos expresados, presentamos a continuación una sistematización de «otras razones» de carácter administrativo o de personal que expresan las y los docentes-directores para explicar el inicio de sus labores con posterioridad a la fecha de inicio del año escolar.

Razones administrativas:

a. Planificación de actividades vinculadas al inicio de año escolar, revisión de instrumentos de gestión, acondicionamiento de aulas y ambientes, revisión y ajustes del PAT.
b. Problemas con la matrícula de alumnos.
c. Asunción reciente de encargatura, uso de licencia.
d. Adjudicación tardía del cargo.
e. Reasignación en fecha paralela al inicio de año escolar.
f. Viaje de director a UGEL.

Razón vinculada a problemas de personal:

- Ruptura de relaciones con el anterior director de la IE o con los padres de familia.

Consideramos necesario poner mayor cuidado ante los supuestos que el personal docente-director y/o docentes se incorporen tardíamente a su centro de labores por motivos que no autoriza la norma. Se debe tomar en cuenta los casos en que tenga que culminarse el año escolar con anterioridad a la fecha inicialmente establecida, frente a lo cual deben disponerse las medidas necesarias para cumplir con el dictado de las horas de clase programadas sin variar las metas educativas y las actividades incorporadas

en el PAT. Para ello, el director de la IE y la UGEL tendrán que hacer un estricto monitoreo de estos procesos.

4.3.2. Tiempo de traslado del y la docente-director/a

A. Tiempo de traslado desde su domicilio a la IE

Al respecto, 247 (43,6 %) docentes-directores entrevistados refirieron utilizar más de 1 hora para trasladarse desde su domicilio a la IE. Uno de los factores asociados a la inasistencia y/o tardanza del docente en las IE, y consecuente repercusión en la calendarización escolar y en la actividad propiamente pedagógica, es la distancia existente entre su domicilio local y la IE en que labora, además de las dificultades del transporte y vías adecuadas de comunicación, situación que se acentúa en las zonas donde se ubican, en su mayoría, las IE del ámbito rural. Ello, además, repercute en el grado de satisfacción del docente para laborar en estas condiciones.[266]

En ese contexto, muchos/as docentes-directores/as suelen utilizar un tiempo adicional y a veces considerable para trasladarse a su centro de trabajo, conforme se evidencia en el gráfico presentado, incluso en condiciones de accesibilidad geográfica complejas y riesgosas para su integridad.[267]

A su vez, del subgrupo de aquellos/as que invierten más de una hora para trasladarse a su IE, tenemos que 24 (9,7 %) lo hacen a pie e incluso uno lo hace en bote, lo que grafica dificultades en sus condiciones de trabajo. Esto, sumado a otras carencias en servicios básicos de la zona, conforme se señaló en el tercer capítulo del presente informe, explican algunas de las razones por las que el personal de las IE de zona rural no encuentra atractivo laborar en ellas, prefiriendo el ámbito urbano.

De otro lado, el considerable tiempo de traslado del docente desde su domicilio local a la IE, especialmente en los casos en que invierte más de 1 hora para ello, puede comprometer su adecuado desempeño y el proceso educativo del alumnado, en lo que respecta al cumplimiento de la calendarización si esta situación no permitiese el cumplimiento efectivo de las 1100 horas lectivas anuales que para el nivel primaria establecen las normas,[268] debido a las inasistencias o tardanzas en que pudiera incurrir el docente por aquella razón. Debemos tener presente que uno de los factores

---

266 GUERRERO y LEÓN, 2015, p. 35.

267 Debe recordarse que estas mismas dificultades y riesgos las asumen muchos alumnos y alumnas de las instituciones educativas al momento de trasladarse hacia ellas.

268 Conforme estuvo señalado en el Numeral 5.1.3 de la Norma de Año Escolar 2015.

claves para el cumplimiento de la calendarización escolar es que el profesor cumpla rigurosamente su jornada laboral mediante la asistencia puntual a la IE.[269]

En cuanto al uso pedagógico del tiempo, se ha considerado que la mayor causa de pérdida de tiempo de enseñanza ha sido, precisamente, la ausencia o tardanza de los docentes.[270] Por otra parte, se afirma que los bajos logros de aprendizaje están asociados a la inasistencia y/o impuntualidad docente y a una inadecuada gestión del tiempo efectivo en el aula.[271]

Las tasas más altas de ausentismo se presentan en las zonas más pobres y remotas como son generalmente las zonas rurales, lo cual es considerado un factor de inequidad en las oportunidades educativas de los estudiantes,[272] lo cual puede repercutir en la formación integral del alumnado.

A su vez, la Norma de Año Escolar 2015 estableció que el trabajo pedagógico del profesor es de seis horas diarias y treinta horas semanales, y la organización de horarios de clase se programa preferentemente en sesiones de aprendizaje de dos o más horas continuas, utilizando el tiempo de manera óptima para el logro de aprendizajes. La misma norma ha previsto que ese trabajo pedagógico tendrá que ser acompañado y monitoreado por el director de la IE, quien promoverá que el uso del tiempo durante el desarrollo de las sesiones de aprendizaje se dedique, prioritariamente, a la «realización de actividades pedagógicas».[273]

Las horas pedagógicas son las que implican utilizar el tiempo en la construcción de los aprendizajes de los estudiantes, en congruencia con el manejo metodológico del uso de herramientas pedagógicas y los materiales y recursos educativos con que cuenta la IE y la comunidad.[274]

---

269 Conforme al Numeral 1.4.3 del *Manual de Gestión Escolar*, correspondiente al Compromiso N.° 3: «Cumplimiento de la calendarización planificada por la IE», de la Norma de Año Escolar 2015.

270 Guerrero y León, 2015, p. 35.

271 Ministerio de Educación. *Programa Presupuestal: Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular Pela 2014-2016*. Lima: Minedu, 2014, p. 18. Agrega la referida investigación que el fenómeno de los tiempos de clases desperdiciados es más agudo en escuelas que atienden a los estudiantes más pobres, lo que necesariamente pronuncia las brechas de equidad en la oportunidad de aprendizaje (p. 27). No obstante, se debe considerar que los problemas de ausencia o tardanza docente por razón del tiempo de traslado desde su domicilio hasta la IE, no es una situación exclusiva de las zonas pobres o rurales; la misma situación puede presentarse en ciudades de gran dimensión poblacional como Lima, en la que, por ejemplo, el tráfico vehicular puede generar los problemas de tiempo descritos.

272 Guerrero y León, 2015, p. 33.

273 Numeral 5.1.4 de la Norma de Año Escolar 2015.

274 Numeral 1.4.4 del *Manual de Gestión Escolar*, diseñado para el cumplimiento de los compromisos de gestión escolar del año 2015 (p. 45).

Conforme se puede apreciar, la actividad pedagógica del docente, adaptada a la diversidad sociocultural y lingüística del alumnado, resultará sustancial para asegurar los logros de aprendizaje en la IE rural. El profesor es, en definitiva, el responsable directo del desarrollo de las horas y sesiones de aprendizaje, pero sobre todo de hacer uso del tiempo en forma óptima, esencialmente académica, y para lo cual se requiere que asista y permanezca efectivamente en las aulas. La evaluación de la calidad educativa necesariamente implicará la medición del uso del tiempo, y dentro de esta medición será importante apreciar cómo es que el profesor destina ese tiempo prioritariamente a la actividad pedagógica,[275] lo cual contribuirá a garantizar decididamente el derecho a la educación de calidad del niño de zona rural. Debe recordarse, además, que conforme lo señala el Minedu el aula es el escenario en el que se dan las interacciones más relevantes entre docentes y estudiantes, de ahí que la asistencia, puntualidad y permanencia docente en las aulas se erige como condición insustituible para los fines descritos.

Por estas consideraciones, estimamos pertinente que en la norma de año escolar se contemple y/o precise la posibilidad que el director de la IE de zona rural, en coordinación con los actores de la comunidad educativa, establezcan horarios de inicio de la jornada escolar flexibles y adecuadas a las posibilidades de accesibilidad geográfica a la escuela, tanto de docentes como alumnos. Estas decisiones deben ser debidamente consensuadas para no afectar las costumbres y actividades del estudiantado, además de comunicarse a la UGEL para la adecuada organización y continuidad de los servicios educativos y los servicios complementarios al mismo.

Las dificultades que puede tener el docente para acceder a su centro de labores en una zona rural nos permite reiterar la importancia de mejorar los niveles de satisfacción del trabajo del docente, pudiendo contribuir con ello el incremento progresivo de las asignaciones por laborar en zonas rurales 2 y 3, conforme se planteó con anterioridad, o en el mejoramiento de los incentivos por desempeño destacado en estas zonas de especial complejidad contextual.

El mejoramiento de las condiciones de trabajo del docente tendrá incidencia en la plena realización del derecho a la educación de los alumnos.

---

275 Al respecto, se ha señalado que: «[…] el hecho que un estudiante pase más tiempo en el aula o en la escuela no necesariamente implica mayores aprendizajes; lo relevante en este caso responde a qué es lo que se hace durante ese tiempo, y se ha podido ver que un factor que puede generar mayores aprendizajes reside en una mayor dedicación, por parte del docente y estudiantes, a actividades académicas […]» (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EDUCATIVA. *Componente Descriptivo (Línea de Base) sobre Uso del Tiempo: Estudio sobre el Uso del Tiempo y Otras variables de Calidad Educativa (Componente Primaria 2012)*. Lima: MINEDU, Dirección de Investigación y Documentación Educativa, 2013, p. 6.

Así, en la Observación General N.° 13 del PIDESC, se ha reconocido que «Aunque el Pacto exige "mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente", en la práctica las condiciones generales de trabajo de los docentes han empeorado y en muchos Estados Partes han llegado en los últimos años a niveles inaceptablemente bajos. Esta situación […] es un grave obstáculo para la plena realización del derecho de los alumnos a la educación».[276]

B. Tiempo de traslado hacia el servicio de internet

Conforme se expresó en el Capítulo 2, 516 IE de la muestra (91,2 %) no cuentan con servicio de internet, lo que da lugar a que 432 docentes-directores (83,7 %) del grupo de IE que no cuenta con internet refieran que un docente viaja al punto de internet más cercano para cumplir con el registro de información que corresponda a plataformas virtuales como SIAGIE, SÍSEVE, WASICHAY, o para el acceso a PERÚ EDUCA; este tiempo le demanda en promedio entre 60 a 90 minutos. En la siguiente tabla se grafican algunos periodos de tiempo que utiliza el docente en este punto.

Cuadro 6

Tiempo de traslado del personal docente para cumplir con el registro en el SÍSEVE, SIAGIEY WASICHAY, así como el acceso a PERÚEDUCA, en caso de no contar con servicio de internet en la IE	
Nro. de IE	**Tiempo de traslado**
43	De 10 a 30 minutos
109	De más de 30 a 60 minutos
138	De más de 1h a 2 horas
127	De más de 2h a 5h
13	Más de 5h
2	Sin información

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Debemos recordar que solo 43 IE (8 %) de la muestra cuentan con servicio de internet en la localidad en que se ubica la misma y que 326 (58 %)

[276] Conforme con el numeral 27 del documento: *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 13.* Disponible en: https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13.

IE cuentan con computadoras para labor administrativa, lo que podrá verse obstaculizado ante la carencia del fundamental servicio descrito.

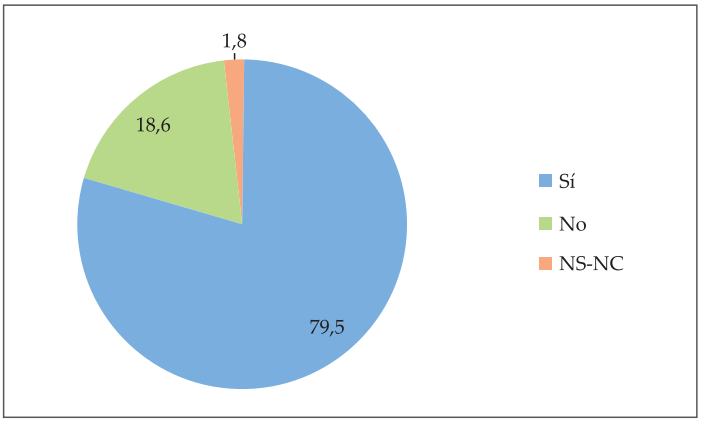
Situaciones como la descrita comprometen el cumplimiento de la programación escolar, en los casos en que este servidor público deba emplear parte de su jornada laboral para trasladarse al lugar en que se encuentra la cabina telefónica o de internet, perdiéndose horas lectivas o pedagógicas. Si bien el traslado le demanda tiempo, también lo hará el uso del servicio. De ahí la importancia, una vez más, de regular la implementación de horarios de jornada escolar flexibles y adecuados a este especial contexto, mientras se arriba a una situación óptima.

4.3.3. Disponibilidad del personal docente al inicio del año escolar

Hay aproximadamente 1760 docentes en el conjunto de las IE de la muestra. De este grupo, 766 (43,5 %) son varones y 994 (56,5 %) son mujeres.

El siguiente gráfico refleja la disponibilidad del personal docente al momento de inicio de año escolar 2015.

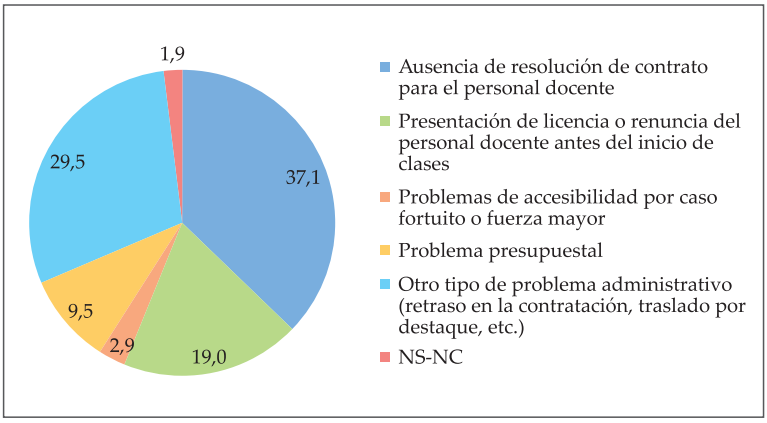
Gráfico 17
Presencia del personal docente asignado a las IE a la fecha de inicio del año escolar (en % del total de IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Al respecto, se observa que 105 (18,6 %) IE de la muestra no han contado con la totalidad del mismo al inicio del año escolar 2015. Los tres principales motivos mencionados para explicar esta falta de recursos humanos se relacionan principalmente con lo siguiente:

Gráfico 18
Motivos relacionados a la ausencia del conjunto del personal docente al inicio del año escolar (en % de 105 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Según la información presentada, los tres datos más significativos de ausencia de personal docente son: 39 (37,1 %) casos de no emisión de resolución de contrato para el personal docente; 31 casos (29,5 %) de problemas de tipo administrativo como retraso en la contratación o traslado de algún docente por destaque; y 20 casos (19 %) de presentación de alguna licencia o renuncia del personal docente antes del inicio de las clases.

Al igual que las razones descritas en los gráficos 15 y 16 (sobre motivos de inicio de labores con posterioridad al inicio de año escolar), encontramos que en el presente caso, los motivos de ausencia de docentes al inicio del año escolar también tienen su origen en problemas administrativos, lo cual tiene implicancias en el proceso educativo. No debe olvidarse que el profesor es el agente fundamental del proceso educativo y garantizar su presencia en la IE multigrado rural será uno de los factores determinantes para alcanzar los logros de aprendizaje del alumnado, promoviendo así el pleno goce del derecho a una educación de calidad.

4.3.4. Disponibilidad del personal docente durante el año escolar

A continuación se presentan diversas situaciones vinculadas a la presencia y permanencia de los docentes en la IE durante el curso del año escolar 2015.

A. Control de asistencia y permanencia por el y la docente-director/a

La Norma del Año Escolar 2015 estableció, en el marco del compromiso de cumplimiento de la calendarización planificada, que el director está obligado

a implementar mecanismos de control de asistencia del personal de las IE.[277] Esta actividad constituye uno de los más importantes factores para asegurar la calidad del proceso educativo, en la medida en que se utilice efectiva y responsablemente.

Si bien los resultados de la supervisión señalan que el 91,3 % de las IE de la muestra cuentan con registro actualizado de control de asistencia y permanencia de los docentes —lo cual refleja un importante nivel de cumplimiento de esta función— debemos expresar que 44 (7,8 %) IE de la muestra no cuentan con tan importante instrumento. Esta última situación plantea el problema de que el director, en estos casos, no estaría cumpliendo adecuadamente su rol de líder pedagógico y principal responsable del cumplimiento de la calendarización escolar, al no contar con uno de los instrumentos que permite garantizar precisamente dicha actividad.

Esta falta de control de la asistencia y permanencia del docente en las aulas, además, podría terminar facilitando el incumplimiento de la jornada laboral del docente, desde que este no se siente supervisado, dando lugar a que no se materialice al 100 % la programación escolar.

A su vez, si el docente incurre en inasistencias, no solo se puede comprometer la calendarización sino el uso pedagógico del tiempo, pues no se llevará a cabo la actividad propiamente académica, y el director no podrá cumplir su función de acompañar y monitorear el uso óptimo del tiempo en dicha actividad, lo que podrá incidir negativamente en los logros de aprendizaje. Es importante tener presente que el director no solo debe controlar que sus profesores asistan y cumplan con dictar las horas de clase calendarizadas, sino que estas se traduzcan en verdaderas sesiones académicas, despertando el interés y la motivación del alumnado por el aprendizaje, de manera que realmente entiendan lo que se les enseña, de acuerdo con la diversidad cultural y lingüística que los caracteriza en la zona rural.

[277] Numeral 5.1.3 de la Norma de Año Escolar 2015. La misma norma enfatiza que el personal está obligado bajo responsabilidad a cumplir con la asistencia, puntualidad y permanencia que exige el calendario escolar y el horario de trabajo. Conviene tener presente que de conformidad con el artículo 3 literal b del Decreto Supremo N.° 008-2006-ED, que aprueba los «Lineamientos para el seguimiento y control de la labor efectiva de trabajo docente en las instituciones educativas públicas», publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de abril de 2006, es responsabilidad del personal directivo y docente concurrir puntualmente y observar los horarios establecidos, debiendo obligatoriamente registrar su asistencia al ingreso y salida al centro de labores, mediante el sistema de control utilizado (tarjetas o libro legalizado). Para el año escolar 2016, la Norma de Año Escolar ha considerado el registro de asistencia y permanencia docente como fuente de información del cumplimiento de la calendarización (conforme a la Resolución Ministerial N.° 572-2015-MINEDU, que aprueba las «Normas y orientaciones para el desarrollo de año escolar 2016 en instituciones educativas y programas educativos de la educación básica»).

En esa línea, es pertinente que la Ugel refuerce su apoyo al director de la ie, así como sus actividades de supervisión y monitoreo de la asistencia, puntualidad y permanencia del personal docente; brinde asistencia técnica a la ie para que ello se cumpla en forma rigurosa; realice visitas inopinadas para verificar la existencia y uso del registro de control de asistencia y permanencia y la implementación de medidas disciplinarias que pudieran corresponder en caso el director de la ie no cumpla esa función, entre otras actividades afines.

A su vez, es importante que tanto la dre como la Gerencia de Desarrollo Social del Gore refuercen la articulación de estrategias para verificar, paralelamente, si las Ugel cumplen su función de monitorear la asistencia y permanencia de docentes y directores en las ie de zona rural, contrarrestando así toda posibilidad de incumplimiento de aquella actividad fundamental para el proceso educativo.

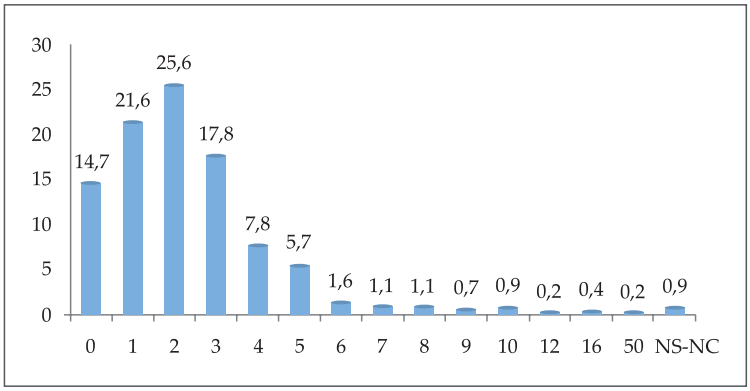
A todo ello podemos agregar el apoyo que pueda brindarse en el marco de las redes educativas rurales, mediante la cooperación y ayuda recíproca en la implementación de estrategias de control efectivo de asistencia y permanencia docente, tomando en cuenta experiencias exitosas que en temas afines pudieran existir entre los integrantes de dicha organización.

Finalmente, es necesario que se continúe formulando estudios o investigaciones sobre la suficiencia de los mecanismos de control de asistencia y permanencia del docente en las aulas multigrado rural y se puedan plantear otras estrategias adicionales y efectivas que contribuyan con esta sustancial actividad. Ello debe procurar, al mismo tiempo, reforzar la interacción con los diferentes actores de la comunidad educativa, promoviendo una mayor vigilancia ciudadana y corresponsabilidad en el proceso educativo de la niñez de este especial contexto.

B. Control de asistencia y permanencia docente por la Ugel

Las 566 ie supervisadas están agrupadas en 141 Ugel. Al respecto, consideramos importante, primeramente, conocer el número de visitas que la Ugel ha realizado a las ie de la muestra, conforme a lo expresado por el personal docente-director entrevistado.

Gráfico 19
Número promedio de visitas realizadas por las Ugel a cada ie durante el año escolar 2015 (en % del total de las ie supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Los resultados reflejan que en 83 ie (14,7 %) la Ugel no ha realizado ninguna visita durante el año escolar 2015. Entre las ie que recibieron alguna visita de Ugel tenemos que en 122 ie (21,6 %) se realizó una vez, en 145 ie (25,6 %) se realizó dos veces, en 101 ie (17,8 %) se realizó tres veces, mientras que las visitas que superan una frecuencia de cinco fueron muy pocas.

De acuerdo con la Ley General de Educación, la Ugel es una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia, con jurisdicción territorial a nivel de provincia[278] y con diferentes funciones esenciales en el proceso educativo como las de regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las instituciones educativas,[279] priorizando las acciones conducentes a lograr una educación de calidad.[280]

Ahora bien, en cuanto al control de asistencia y permanencia docente en la ie, en la norma de año escolar 2015 se estableció la responsabilidad de la Ugel de realizar de manera eficiente y oportuna todos los procedimientos necesarios para la planificación, programación, ejecución, monitoreo y

278 Ley N.° 28044, Ley General de Educación, artículo 73.
279 Ley N.° 28044, Ley General de Educación, artículo 74, inciso c).
280 Decreto Supremo N.° 011-2012-ED, Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 142. Asimismo, con Resolución de Secretaría General N.° 938-2015-MINEDU, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de enero de 2016, se aprobaron los «Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada» y en su numeral 6.2.2.2 se establece que la Ugel es responsable de asegurar la continuidad del servicio educativo, proveer servicios y supervisar la gestión de las instituciones educativas para la adecuada prestación del servicio educativo, entre otros aspectos.

evaluación de las actividades educativas, y entre estas actividades se contempló la de elaborar conjuntamente con la DRE un plan regional de asesoramiento y monitoreo pedagógico a las IE.[281]

Aunque no lo señale expresamente, es una inferencia lógica que ese plan regional de monitoreo debería contemplar, entre otros aspectos, un plan específico de supervisión y seguimiento riguroso a la asistencia, puntualidad y permanencia del docente en las aulas y del cumplimiento de la calendarización y uso pedagógico del tiempo en el correspondiente año escolar, siendo pertinente que, en adelante, las normas de año escolar incluyan expresamente esta actividad de la UGEL en sus alcances.[282]

Si bien las normas del sector no regulan el número de visitas que debe realizar una UGEL a la IE, es importante que en virtud a sus funciones de supervisión y monitoreo de la calidad del servicio educativo, y a fin de llevar a cabo una adecuada verificación de asistencia y permanencia del docente en aula, las UGEL incrementen el número de visitas a las IE multigrado de zona rural, dentro del plan de monitoreo comentado.[283] La asistencia técnica y normativa que pueda brindar para estos fines la Dirección General de Gestión Descentralizada del MINEDU, a través, de la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada, será gravitante.

A su vez, conviene tener presente que de conformidad con los «Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada», la UGEL realiza el monitoreo, supervisión y asistencia técnica a las IE en el logro de los compromisos de gestión escolar[284], lo que abona en la idea de reforzar los niveles de asistencia y visitas a las IE multigrado rural para garantizar el cumplimiento de los compromisos de gestión escolar descritos, plenamente vinculados y condicionados a la asistencia y permanencia del docente en aula.

---

281 Numeral 5.6 de los «Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada»

282 Conviene tener presente, además, que conforme al numeral 6.3.2.1 de los «Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada», la UGEL realiza el monitoreo, supervisión y asistencia técnica a las IE en el logro de los compromisos de gestión escolar lo que abona en la idea de articular adecuadamente el plan regional de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de compromisos tales como la calendarización y el uso pedagógico del tiempo, plenamente vinculados y condicionados a la asistencia y permanencia del docente en aula.

283 Cabe señalar que en una anterior supervisión de la Defensoría del Pueblo a IE de zona rural se pudo verificar que el 64 % de IE supervisadas refirieron haber recibido al menos una visita por parte de la UGEL, lo cual significa que un 36 % no fueron visitadas por dicha instancia durante el 2012, y se identificaron casos de IE que nunca habían sido visitadas por personal de la UGEL de su jurisdicción. En *Informe N.° 017-2013-AAE Una mirada a la escuela rural. Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2014, p.67.

284 Numeral 6.3.2.1 de los «Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada».

Es importante mencionar que en la «Norma Técnica para la Implementación de los Compromisos de Desempeño 2015»,[285] se estableció una serie de procedimientos de transferencia de recursos presupuestales a favor de los Gobiernos Regionales, condicionados al previo cumplimiento de una serie de Compromisos de Desempeño (CdD) en la gestión educativa para mejorar la calidad de este servicio; la implementación de estos CdD estuvo a cargo básicamente de la Ugel. En la norma correspondiente de los CdD del año 2016,[286] se estableció como uno de estos compromisos la «asistencia de directores y presencia de personal docente en las ie»,[287] siendo responsabilidad de la Ugel (conjuntamente con la dre) implementar las acciones necesarias para el cumplimiento de los CdD y generar estrategias de coordinación para el seguimiento y cumplimiento de estos compromisos en su jurisdicción, entre otros.[288]

En consecuencia, conforme se puede advertir, la labor que despliega la Ugel es importante para fines de la gestión escolar y, dentro de esta, lo que concierne al control de asistencia y permanencia docente en las ie. En esa línea, es pertinente reforzar las capacidades y competencias de la Ugel y, por tal razón, continuar implementando investigaciones sobre las condiciones de funcionamiento de las Ugel a nivel nacional, teniendo presente que en el último censo realizado a estas entidades en el año 2013 (aplicado a 218 Ugel) se advirtieron importantes problemas de operatividad como la carencia de un plan estratégico institucional, de internet, de camionetas, de presupuesto, entre otros.[289]

---

285 Aprobada mediante Resolución Ministerial N.° 591-2014-MINEDU publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de enero de 2015.

286 Aprobada mediante la Resolución Ministerial N.° 035-2016-MINEDU publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de enero de 2016.

287 En la norma señalada se identificó a los responsables de su implementación (generalmente la Ugel), y de su verificación (la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica del Minedu), cuidando de precisar los periodos a evaluar, instrumentos de medición y medios de verificación, conforme se esgrime del Anexo 02 «Fichas Técnicas de los Compromisos de Desempeño, Criterios e Indicadores para su Evaluación», contenido en la referida norma técnica, en las páginas 19, 20, 52, 64, 70 y siguientes.

288 Conforme está previsto en el numeral XVII «De los roles y responsabilidades de los actores involucrados», literal c, numerales 1, 3 y 6 de la referida norma técnica (p. 15)

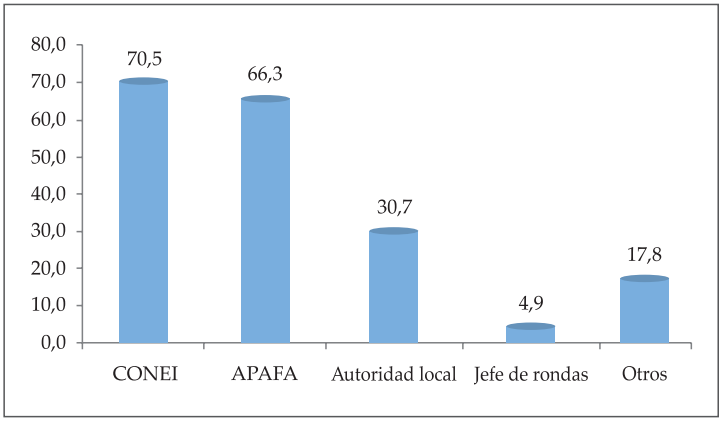
289 *Véase*: «Informe de Resultados: Censo Ugel-2013» (diapositivas) (Lima: Minedu, 2013). Algunas de las carencias encontradas se pueden sistematizar de la siguiente manera: a) en el 14 % de las Ugel las áreas de gestión pedagógica y gestión institucional las tenía a cargo la misma persona; b) el 15 % de las Ugel operativas no tenían acceso a internet; c) solo el 33 % tenía un Plan Estratégico Institucional; d) el 79 % de las 218 Ugel contaban con camioneta pero el 20 % de ese total de vehículos no funcionaba; e) el 96 % de las Ugel contaban con un Plan de Monitoreo Pedagógico pero solo el 58% de éstas reportaron tener presupuesto para implementarlo; f) solo el 68 % de las Ugel establecieron metas de aprendizaje para su jurisdicción.

Es sustancial que se realicen los máximos esfuerzos para dotar progresivamente a las UGEL, pero en forma oportuna, de mayores recursos presupuestales, que permitan contar con la logística y recursos humanos, especialmente a las que tienen bajo su jurisdicción la asistencia y monitoreo del servicio educativo de IE multigrado de zona rural, lo que permitiría un incremento de visitas y apoyo más idóneo y eficaz a las mismas en la consecución de los logros de aprendizaje.

C. Colaboración de padres y madres de familia y otros actores de la comunidad educativa en el control de la asistencia

Como quiera que los mecanismos de control y asistencia sobre el personal docente (que la norma prevé a cargo del director de la IE), pueden resultar insuficientes en determinados contextos como el ámbito rural, en los que existe especial carga de trabajo tanto pedagógica como administrativa,[290] consideramos importante destacar la colaboración de otros actores de la comunidad educativa en este sustancial aspecto, conforme se ha reportado en la supervisión defensorial, de acuerdo al siguiente gráfico.

Gráfico 20
Nivel de participación de los diferentes actores locales en el control de asistencia y permanencia docente en la IE (en % del total de IE supervisadas)



Fuente y elaboración:Defensoría del Pueblo (2015).

Podemos resaltar que 399 (70,5 %) docentes-directores/as han reportado la participación del CONEI en el control de asistencia y permanencia de los docentes, mientras que 375 (66,3 %) lo ha manifestado con respecto a la APAFA.

[290] Recordemos que en muchas IE de zona rural, los directores además se desempeñan como profesores.

Otros actores, como la autoridad local o el jefe de rondas, lo han hecho en menor medida.

En el caso de la Apafa, se destacan como mecanismos de control de asistencia de los docentes, los siguientes:

- Visitas de inspección de aula
- Revisión de los cuadernos de asistencia
- Verificación del parte remitido a la Ugel (con su firma)
- Comunicación verbal y entrevista con el director o docente
- Un propio registro de asistencia.

Teniendo presente que la comunidad educativa está conformada por los padres y madres de familia y miembros de la comunidad local,[291] y en correspondencia con la función directiva de promover la participación de sus miembros en forma armoniosa y en equipo,[292] el apoyo que en forma efectiva, responsable, consensuada y planificada se obtenga de estos importantes actores contribuirá decididamente a facilitar y dinamizar el desempeño del director en su función de control de asistencia y permanencia docente.

4.3.5. Imposición de sanciones por inasistencias y tardanzas. Rol del y la docente-director/a y de la Ugel

En lo concerniente a la potestad disciplinaria 31 (5,5 %) personas entrevistadas han impuesto alguna sanción a docentes durante el año 2015. Del total de sanciones impuestas, 24 son por inasistencia injustificada y 25 por tardanzas reiteradas.

Es una función del director de la ie sancionar a sus profesores en casos de inasistencias o tardanzas injustificadas, conforme al Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial.[293] De acuerdo con esta norma, el director de la ie cuenta con potestad sancionadora, pudiendo imponer al profesor la sanción de «amonestación escrita» o de «suspensión», por incumplimiento de su jornada laboral o del cronograma establecido, o por tardanzas o inasistencias injustificadas.[294]

---

291 Ley N.° 28044, Ley General de Educación, artículo 52.

292 Ley N.° 28044, Ley General de Educación, artículo 55, literal b. Asimismo, conforme al Marco de Buen Desempeño del Directivo, Desempeño 2, Competencia 1 del Dominio 1, y la Competencia 2, es parte de la gestión directiva orientada a mejorar los aprendizajes la promoción de la participación de los integrantes de la comunidad educativa a favor de los aprendizajes.

293 En efecto, conforme a lo establecido en el artículo 128 literal b) del Reglamento de la Ley General de Educación, son funciones de las ie sancionar al personal por su desempeño profesional y laboral.

294 La potestad sancionadora del director de la ie está prevista en los artículos 80, 81 y 88del Decreto Supremo N.° 004-2013-ED, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial.

En cuanto al rol de la Ugel en el tema sancionador de estos supuestos, es conveniente tener presente que cuando el nivel de inasistencia es más grave, corresponderá a la Ugel el inicio de los procesos sancionadores en los casos en los que la inasistencia injustificada del profesor sea de más de tres días consecutivos o cinco días no consecutivos en un periodo de dos meses, donde corresponderá, de ser el caso, la sanción de «cese temporal»,[295] previa investigación de la comisión permanente de procesos administrativos disciplinarios para docentes.[296] Y si el profesor vuelve a incurrir en la misma conducta que dio lugar a esta sanción, podrá ser pasible de sanción de «destitución», previo proceso disciplinario.[297]

Por ello, es sustancial que tanto el director de la ie como la Ugel implementen en forma responsable su potestad disciplinaria en los casos de ausentismo y tardanza docente, a fin de contrarrestar y/o disuadir los mismos en beneficio del cumplimiento de la programación escolar rural y del proceso educativo en general.

De otro lado, la Norma de desarrollo del Año Escolar 2015 estableció que el director de la ie debía comunicar a la Ugel las inasistencias de sus docentes para la aplicación de los descuentos correspondientes.[298] Sobre este punto, los resultados de la supervisión reflejan que 23 de los 31 docentes-directores que han impuesto sanción, la han comunicado a la Ugel.

Al respecto, es importante que los directores de ie cumplan con comunicar a la Ugel las inasistencias y sanciones impuestas por inasistencia o tardanza docente, para los descuentos correspondientes. Esto permitirá a que la Ugel cumpla con uno de los deberes más importantes del sistema de administración de recursos humanos: efectuar los pagos al personal solo por la labor efectivamente prestada.

De otro lado, cabe señalar que a diferencia de lo regulado en el año 2015, para el año 2016 se ha contemplado en la Norma de Año Escolar, dentro del compromiso de cumplimiento de la calendarización escolar, no solo la obligación del director de la ie de informar a la Ugel las inasistencias del docente, sino que también debe informar sus tardanzas.[299]

---

295 Conforme está establecido en el artículo 82.4 del Decreto Supremo N.° 004-2013-ED, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, incorporado por el Decreto Supremo N.° 007-2015-MINEDU.

296 Conforme se esgrime de los artículos 90.1 y 91.1 del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial.

297 Conforme está establecido en el artículo 82.3 del Decreto Supremo N.° 004-2013-ED, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, incorporado por el Decreto Supremo N.° 007-2015-MINEDU.

298 Norma de Año Escolar 2015, numeral 5.1.3.

299 Norma de Año Escolar 2016, numeral 6.1.1.

Este agregado resulta importante, pues no solo las inasistencias pueden comprometer el cumplimiento de la calendarización de la IE y el uso pedagógico del tiempo, sino las reiteradas tardanzas en que pudiera incurrir el profesor. En ese sentido, en los casos en que no se reportan las inasistencias del docente —lo que sugiere que tampoco se reportarían las tardanzas— es importante resaltar una vez más la conveniencia que reporta el apoyo de otros actores de la comunidad educativa en el control de asistencia, como es el caso de los padres y madres de familia, autoridades locales, jefes de rondas, entre otros, conforme hemos referido anteriormente, apoyo que debe seguir promoviéndose y hacerse extensivo al control del reporte de las inasistencias y tardanzas a la UGEL para la adopción de las medidas pertinentes.

Además, se ha incorporado en los alcances del referido compromiso de cumplimiento de calendarización, que el personal de la IE que no cumpla con la asistencia, puntualidad y permanencia que exige el calendario escolar, está sujeto a las sanciones de ley. En este punto, si bien esta disposición se vincula a un tema disciplinario —lo cual ya está abordado en la Ley de Reforma Magisterial y su reglamento—, resulta importante destacar el haber puesto énfasis en el aspecto sancionador para promover la obligación del personal docente de cumplir su jornada laboral y especialmente su labor pedagógica, desincentivando así toda acción contraria a ello.

A diferencia de la norma de año escolar 2015, en donde se había previsto como único indicador del compromiso en mención el porcentaje de horas lectivas cumplidas, para el año escolar 2016 se ha considerado adicionalmente el indicador de «porcentaje de jornadas laborales efectivas de los docentes», consignándose como expectativa de avance «[el] aseguramiento y permanencia de los docentes en las jornadas laborales», y como fuente de información del cumplimiento de este compromiso «[el] registro de asistencia y permanencia docente».[300]

También se ha incorporado en la norma del año escolar 2016 un sistema de monitoreo a las IE llamado «Semáforo Escuela» el mismo que, entre otros aspectos, permite registrar información sobre asistencia de docentes y directores, con el objeto de mejorar las condiciones del sector educativo.[301]

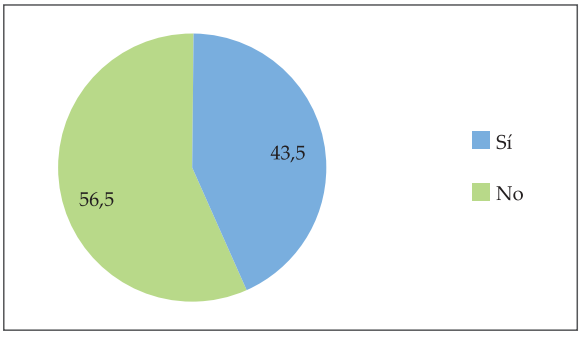
[300] Norma de Año Escolar 2016, numeral 5.3.
[301] Norma de Año Escolar 2016, numeral 6.1.4., literal a.

Saludamos la incorporación de nuevas estrategias de promoción de la asistencia del personal de la IE, siendo pertinente exhortar a las autoridades competentes su rigurosa implementación, monitoreo y retroalimentación, sin dejar de lado el diseño de nuevas estrategias afines, en beneficio del proceso educativo de la niñez que crece y se forma en el ámbito rural.

4.3.6. Procedencia de la suspensión de las labores académicas

El gráfico siguiente representa la proporción de IE de la muestra que han suspendido clases al menos en una oportunidad, desde el inicio del año escolar 2015.

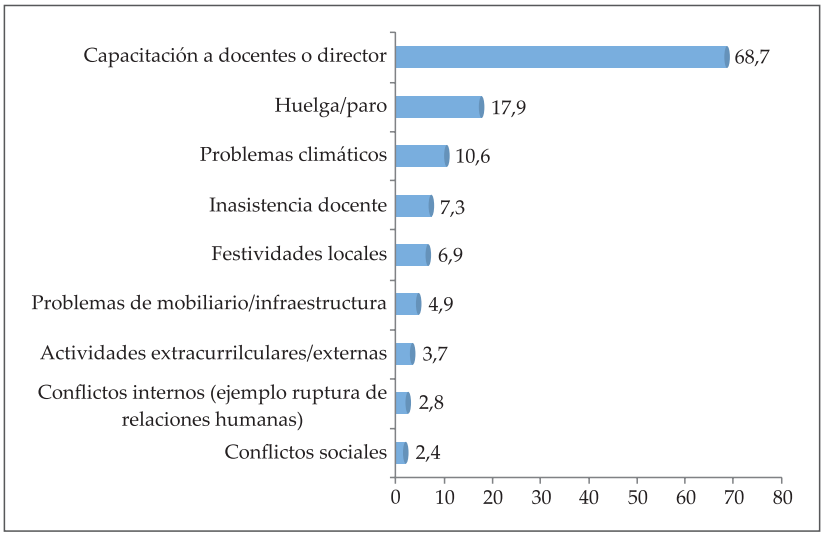
Gráfico 21
Suspensión de las clases después de la fecha de inicio del año escolar en 2015 (en % del total IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

El riguroso respeto de las sesiones de aprendizaje planificadas y comprendidas en la calendarización escolar, así como la adecuada gestión del tiempo en actividades esencialmente académicas, son dos importantes factores que contribuyen al logro de aprendizajes del alumnado. No obstante, 246 IE (43,5 %) suspendieron clases después del inicio del año escolar en 2015. Los motivos de ello están expresados en el siguiente gráfico por las y los docentes-directores entrevistados.

Gráfico 22
Motivos de suspensión de las clases después de la fecha de inicio del año escolar 2015 (en % de 246 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Del grupo de motivos descritos, interesa resaltar el de capacitaciones a los y las docentes y directores/as en 169 IE (68,7 %), pues fue el más expresado. En promedio duró cinco días, siendo importante reiterar la prohibición normativa de llevar a cabo esta actividad durante la jornada escolar. Este motivo de suspensión fue registrado en IE de las regiones Cusco, Huánuco, Lambayeque, Lima, Piura, San Martin, Junín, La Libertad, Puno, Pasco, Cajamarca, Apurímac, Amazonas, Huancavelica, Tumbes y Ucayali.

En el siguiente cuadro se muestran los motivos de suspensión de clases y su duración en días.

Cuadro 7
Promedio de días de suspensión, según motivo expresado

Motivos de suspensión	Promedio de días
Huelga/paro	11,2
Conflictos sociales[1]	11,2
Inasistencia docente	8,5
Problemas climáticos	6,2
Capacitación a docentes o director	5
Problemas de mobiliario/infraestructura	4,3
Festividades locales	1,1
Conflictos internos	1
Actividades extracurriculares/externas	1

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En cuanto a la suspensión de clases por festividades locales, debemos tener en cuenta que de conformidad con la Norma para el desarrollo del Año Escolar 2015 (dentro del desarrollo del compromiso de cumplimiento de la calendarización planificada por las IE), se ha previsto que estas solo podrán participar en actos de celebración de la localidad que contribuyan al programa curricular y forman parte del PAT,[302] disposición que debe ser de conocimiento previo de la UGEL y monitoreado en su oportunidad por dicha instancia.

Con respecto a los demás motivos, la norma no ha realizado mayor precisión en relación a la suspensión de clases. En todo caso, es importante tener presente el deber de reprogramar las clases que dejaron de dictarse por cualquier razón y la determinación de responsabilidades que pudieran corresponder, conforme se verá más adelante.

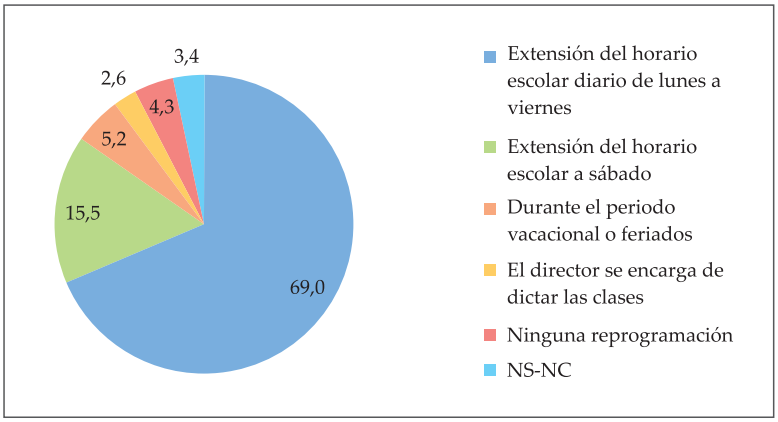
4.3.7. Recuperación de horas de clase en casos de inasistencias, tardanzas y suspensión

Las horas o días de clases que dejaron de dictarse por inasistencias o tardanzas del personal docente obligan al director de la IE a realizar la

[302] Norma de Año Escolar 2015, Numeral 5.1.3. A su vez, el *Manual de Gestión Escolar*, en su numeral 1.4.3., correspondiente al Compromiso de cumplimiento de la calendarización planificada en la IE, resalta que «[…] Las actuaciones por días festivos deben programarse en otro horario y no serán consideradas como horas lectivas». (p. 37)

correspondiente reprogramación. En los resultados de la supervisión, 116 IE debieron reprogramar clases. El siguiente gráfico expresa las formas en que se realizó esta actividad.

Gráfico 23
Reprogramación por inasistencias y/o tardanzas del personal docente (en % de 116 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Algunos aspectos a resaltar de la gráfica presentada, es que 80 (69 %) docentes-directores/as decidieron realizar la reprogramación de las clases en horarios que se extienden más allá de la jornada escolar ordinaria de lunes a viernes, o incluso los sábados, conforme lo reportan 18 de ellos (15,5 %), siendo inferior durante el periodo vacacional o feriados. De ahí la importancia del trabajo planificado y consensuado que el y la docente-director/a de la IE rural pudiera implementar con los padres y madres de familia, en la medida que la reprogramación de la actividad escolar respete las costumbres y entorno cultural de niños y niñas.

Aunque en un nivel muy reducido, conviene mencionar que tres docentes-directores/as refirieron que en vez de reprogramar las clases, se encargaron de dictarlas, incrementando aún más la cantidad de actividades a su cargo en el específico contexto rural.

De otro lado, aun cuando la Norma de Año Escolar 2015 solo menciona la posibilidad de establecer un plan de recuperación de horas de clase por razones de eventos naturales, emergencia o siniestro,[303] ello no contradice

[303] Norma de Año Escolar 2015, numeral 5.1.3

que deba desarrollarse similar actividad, a cargo del director de la IE, a fin de asegurar el cumplimiento de las horas lectivas, cuando se presentan otras razones como las festividades, capacitaciones, huelgas, conflictos internos, conflictos sociales, inasistencia docente, entre otros motivos, ya expresados anteriormente.[304]

Como líder pedagógico de la IE y el responsable de garantizar el cumplimiento del 100 % de las horas de clase programadas,[305] el y la director/a debe determinar inmediatamente el número de horas o días de clase perdidos, a fin de gestionar su oportuna recalendarización. Ello constituirá un importante indicador del desempeño directivo y, de esta manera, no se comprometerá el proceso educativo y los logros de aprendizaje esperados.

Asegurar el riguroso cumplimiento de las horas de clases programadas cobra especial importancia en los casos en que la fecha de término de año escolar es modificada y adelantada por razones de prevención ante riesgos de desastres naturales.[306] La labor que implemente la UGEL en el monitoreo de todas las actividades descritas, resultará igualmente sustancial para tales fines.

---

304 Vinculado al tema del cumplimiento de las horas lectivas, es importante tener presente que la Norma de Desarrollo del Año Escolar 2015 consideró la posibilidad de que la IE tenga un manejo flexible de la calendarización pero condicionado a que se respete el cumplimiento de las horas lectivas mínimas establecidas; igual condición se estableció en el supuesto en que el Gobierno Regional y la DRE establezcan una fecha de inicio de clases distinta a la oficial por razones geográficas, climatológicas, económico productivas y socio culturales de su territorio, siendo que en todos los casos subyace el deber de cumplir con las horas de clase programadas.

305 Norma de Año Escolar 2015, numeral 5.1.3.

306 Así, en el año 2015 las regiones Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima, Callao, Arequipa, Cajamarca, Amazonas, Cusco, Puno, San Martín, Junín e Ica fueron declaradas en emergencia ante la posible ocurrencia del fenómeno de El Niño.

Capítulo 5

¿Qué necesita el y la docente-director/a de la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales para la mejora del logro de aprendizajes?

5.1. Evaluación Censal de Estudiantes

La implementación y ejecución permanente de la evaluación del sistema educativo, que incluye la evaluación del aprendizaje de los estudiantes de la Educación Básica Regular, es considerada de preferente interés sectorial para el Ministerio de Educación.[307] En ese mismo sentido, uno de los objetivos de la política educativa nacional es asegurar que los estudiantes logren los aprendizajes fundamentales, conforme corresponde a su derecho a una educación de calidad. Para ello, el Estado articula de modo coherente los factores establecidos en la Ley General de Educación e incluye lineamientos y acciones para la definición de estándares, mapa de progresos y evaluación de aprendizajes.[308]

La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) es una prueba estandarizada que se desarrolla en todas las IE públicas y privadas para medir el nivel de aprendizaje en Matemática y Comprensión lectora. Se aplica a estudiantes del segundo grado de primaria de educación básica regular y, en el caso de escuelas de EIB, a sus pares del cuarto grado de primaria, con los siguientes objetivos:[309]

1. Identificar el nivel de logro de Comprensión lectora en que se encuentran los estudiantes evaluados de segundo grado de primaria.
2. Identificar el nivel de apropiación de la noción de número y sus operaciones en el campo aditivo en que se encuentran los estudiantes evaluados del segundo grado de primaria, así como su habilidad de utilizar esta comprensión en formas flexibles para hacer juicios matemáticos y desarrollar estrategias útiles para resolver problemas.
3. Identificar el nivel de logro en Comprensión lectora en que se encuentran los estudiantes evaluados del cuarto grado de primaria de las IE que se desarrollan efectivamente, Educación Intercultural Bilingüe […].

---

307 Decreto Supremo N.º 021-2007-ED, que declara de preferente interés sectorial para el Ministerio de Educación la permanente implementación y ejecución de la evaluación del sistema educativo.

308 Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 21, literal b.

309 Ministerio de Educación. *Reporte técnico de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE 2014). Segundo y cuarto (EIB) de primaria*. Lima: Minedu, 2014, p. 4.

Los niveles de logro, que consisten en los niveles y conocimientos alcanzados que se demuestran a través de las evaluaciones, son tres:[310]

1. Nivel 2. Satisfactorio: los estudiantes logran lo esperado para el grado; responden a la mayoría de las preguntas de las pruebas.
2. Nivel 1. En proceso: los estudiantes no lograron los aprendizajes esperados, aún están en proceso de conseguirlo; solo responden a las preguntas más fáciles.
3. Por debajo del Nivel 1. En inicio: los estudiantes tampoco lograron los aprendizajes esperados para el grado, a diferencia del nivel 1, tienen dificultades para responder aun las preguntas más fáciles.

Esta prueba es realizada desde el año 2007 por el Ministerio de Educación y es aplicada a finales de cada año escolar, actividad que va acompañada de la producción de reportes individualizados con los resultados de cada estudiante, de cada aula, institución educativa, provincia y región. Asimismo, el monitoreo anual tiene el propósito de evaluar la eficacia de las intervenciones que lleva a cabo.[311]

La ECE es importante porque, a partir de sus resultados, otros actores como las instancias de gestión educativa descentralizada y la comunidad educativa de las IE cuentan con información que posibilita la adopción de medidas orientadas a mejorar los niveles de logro de los aprendizajes, conforme a sus obligaciones. Así, constituye una oportunidad para el sector educación de establecer políticas educativas más efectivas, basadas en evidencias y orientadas a mejorar los aprendizajes. A su vez, posibilita que las DRE y UGEL cuenten con herramientas concretas para la adopción de decisiones en las políticas educativas descentralizadas y velen por el desarrollo educativo regional y local.[312]

En relación a docentes y directivos permite que identifiquen con mayor asertividad aspectos a reforzar en las áreas de Comprensión lectora y Matemáticas, y, de ese modo, puedan tomar acciones informadas para mejorar los aprendizajes. A padres y madres de familia les permite conocer el avance de su hijo o hija en dichas áreas y reforzar en el hogar aquellos

310 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *La evaluación censal de los estudiantes (ECE). 2011* [brochure].

311 Instructivo titulado *Preguntas frecuentes sobre la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).* En la página web del MINEDU. Disponible en: http://www2.minedu.gob.pe/umc/ece/PreguntasFrecuentesECE.pdf. Consulta realizada el 5 de agosto de 2016.

312 En la página web del MINEDU. Disponible en: http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Resultados-ECE-2015.pdf. Consulta realizada el 5 de agosto de 2016.

aspectos que implicaron dificultades. A los estudiantes les facilita conocer sus fortalezas y debilidades en las áreas evaluadas y, por ende, esforzarse en seguir mejorando.[313]

En el contexto escolar, el logro de los aprendizajes es considerado como la tarea principal de la IE, y su mejora concierne a la comunidad educativa, aspecto considerado en el compromiso 1 de gestión escolar referido al progreso anual de los aprendizajes de los/as estudiantes de la institución educativa. Dicho compromiso implica que el avance del logro de los aprendizajes sea medido por el Minedu a través de los resultados de la ECE, considerando entre sus indicadores el porcentaje de estudiantes que logra un nivel satisfactorio en dicha evaluación.

En su implementación en el nivel primaria para el año 2015, se dispuso la realización de una serie de actividades y medidas a cargo del y la director/a, como la semana de planificación (diciembre 2014 y primera semana de marzo 2015) con la participación de la comunidad educativa, para revisar, analizar y reflexionar los resultados alcanzados. A partir de allí se podía establecer metas para niveles y grados conforme a las áreas evaluadas, teniendo a la vista, además, el diagnóstico e histórico de resultados de la ECE; realizar el análisis, monitoreo, seguimiento y reajuste de las referidas metas en las jornadas de reflexión; e implementar acciones de refuerzo para estudiantes en riesgo de no lograr los aprendizajes esperados, entre otros.[314]

Aunado a ello, se previó, en el caso de las IE unidocente, multigrado o EIB de zonas rurales, que su cumplimiento se realizara mediante el establecimiento de metas por redes educativas para unificar el trabajo de análisis y reflexión, debido a que estas IE «están dentro de un ámbito geográfico, sociocultural específico».[315]

Los resultados de la ECE que se recogieron durante la supervisión en octubre y noviembre de 2015 corresponden a la ECE periodo 2014. Al respecto, según información oficial del Minedu[316], dicha prueba se aplicó a 517 mil estudiantes del segundo grado de primaria y cuarto grado de escuelas EIB.

---

313 En la página web del Minedu. Disponible en: http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Resultados-ECE-2015.pdf y http://www.minedu.gob.pe/umc/evaluacion-censal-de-estudiantes.php. Consulta realizada el 5 de agosto de 2016.

314 Ministerio de Educación. *Manual de Gestión Escolar. Directivos construyendo escuelas*. Lima: Minedu, 2015, pp. 25 y 29-30.

315 Ídem, p. 31.

316 Información sobre la ECE 2014, en la página web del Minedu. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/opyc/files/presentacionresultadosECE2014v2.pdf. Consulta realizada el 3 de agosto de 2016.

Los resultados nacionales 2014 y 2015 conseguidos en el nivel satisfactorio son los siguientes:[317]

Cuadro 1
Resultados nacionales ECE 2014 y 2015 en Comprensión lectora y Matemática, por área y característica de IE (segundo grado)

Nacional		Comprensión lectora		Matemática	
		ECE 2014	ECE 2015	ECE 2014	ECE 2015
		Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
		43,5 %	49,8 %	25,9 %	26,6 %
Área	Urbano	49,7 %	55,1 %	28,9 %	29,1 %
	Rural	16,7 %	18,5 %	13,1 %	12,3 %
Característica	Polidocente completa	48,4 %	54,9 %	28,7 %	29,2 %
	Multigrado	19,7 %	20 %	12,2 %	11,5 %

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cuadro 2
Resultados nacionales ECE 2014 y 2015 en castellano como segunda lengua, por característica de IE (cuarto grado EIB)

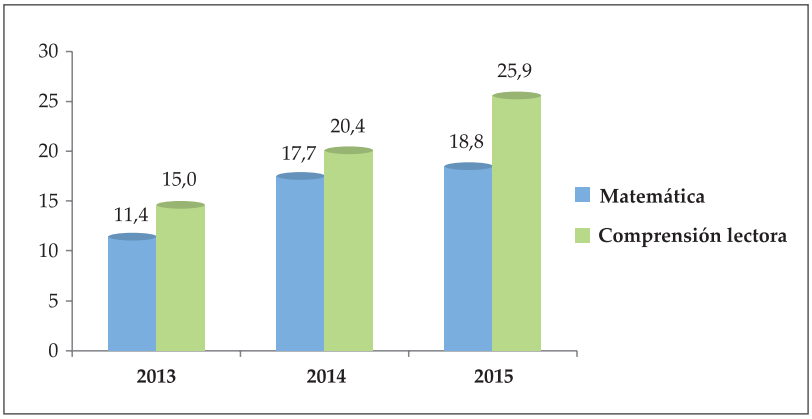
Nacional		ECE 2014	ECE 2015
		Satisfactorio	Satisfactorio
		18,8 %	26,5%
Característica	Polidocente completa	27,2 %	37,6 %
	Multigrado	14,0 %	20,8 %

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Esta información ilustra que el logro del nivel satisfactorio en IE rurales y multigrado en Comprensión lectora y Matemática es aún bajo en comparación con las escuelas urbanas y polidocentes completas. Al respecto, en las 566 IE visitadas por la Defensoría del Pueblo, los resultados de la ECE, desde el año 2013 a 2015, son los siguientes, conforme a la información brindada por la Oficina de Medición de la Calidad (OMC) del Ministerio de Educación.

[317] En la página web del MINEDU. Disponible en: http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Resultados-ECE-2015.pdf. Consulta realizada el 9 de agosto de 2016.

Gráfico 1
Nivel satisfactorio alcanzado, según resultados ECE 2013, 2014 y 2015 (en % de la totalidad de IE supervisadas)



Fuente: OMC-Minedu. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Estos datos permiten identificar un incremento año tras año en el porcentaje referido al nivel satisfactorio, especialmente en Comprensión lectora. Sin embargo, para una correcta interpretación de estos datos, es importante precisar que el número total de escuelas de la muestra (566) no ha participado todos los años referidos.

Con referencia a ello, tenemos que en el año 2013, de las 566 IE dejaron de participar 65 (11,4 %); al año siguiente, en el 2014 no lo hicieron 3 (0,5 %); y, finalmente, en el año 2015 no participaron 142 (25 %).[318] La OMC explica la exclusión de estas escuelas porque podrían existir en ellas, niños y niñas matriculadas en segundo grado de primaria en un número igual o menor a cinco, lo que estadísticamente no sería conveniente para la evaluación censal.

Sobre los resultados de la ECE 2014 y 2015, el CNE ha señalado que estos muestran mejoras entre las IE públicas y privadas, pero persisten bajos niveles de logro en las IE de zonas rurales y bilingües, en comparación con aquellas ubicadas en zonas urbanas.[319]

Por otra parte, conforme al marco normativo y documentos técnicos de la ECE, el personal involucrado en los procesos de la evaluación «[…] está prohibido de otorgar permisos de ausencia, sin justificación, a los estudiantes

[318] Información proporcionada por la Oficina de la Medición de la Calidad del Ministerio de Educación el 12 de junio de 2016.
[319] Consejo Educativo Nacional. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2014*. Lima: Consejo Educativo Nacional, 2015, p. 52.

objeto de evaluación u obstaculizan su participación promoviendo su inasistencia, impidiendo su ingreso, o de alguna otra manera que afecte el derecho de los estudiantes a ser evaluados».[320]

Esta evaluación debe aplicarse a todos los estudiantes que asisten con regularidad a clases sin distinción alguna. Las exclusiones se dan con respecto a estudiantes que asisten a IE con menos de cinco estudiantes matriculados en el grado objeto de la evaluación.[321]

En ese mismo sentido, a fin de atender las múltiples necesidades de los estudiantes, no solo de los que presentan discapacidad, el MINEDU ha establecido el concepto de Diseño Universal de Evaluación en los instrumentos aplicados.[322] Ello, en concordancia con la política de educación con enfoque inclusivo, implica establecer guías para que el diseño de las pruebas incluya al más amplio rango de estudiantes y se puedan hacer inferencias válidas sobre su desempeño.[323]

No obstante lo señalado, aunque en un porcentaje mínimo, las y los docentes-directores/as de 68 IE (12 %) visitadas indicaron que la ECE no fue aplicada a la totalidad de sus estudiantes. De este grupo debe excluirse a 13 IE, porque —según el personal entrevistado— sus respectivas escuelas no formaron parte de la muestra considerada para la ECE 2014.

Ante la consulta sobre las razones de la no aplicación de la prueba, la respuesta fue la siguiente: inasistencia (29 IE), participación únicamente de estudiantes con mejor rendimiento (seis IE), discapacidad cognitiva o mental del estudiante (tres IE) y otras razones (cinco IE).[324]

Es preciso señalar que estos últimos casos, el *Manual del Aplicador de Primaria y Secundaria ECE 2015* diseñado por el ente rector, dispone la verificación en la nómina de matrícula del registro del niño o niña que presenta dicha

[320] Resolución Ministerial Nº 554-2013-MINEDU que aprueba la Norma Técnica denominada Norma para la implementación y ejecución a nivel nacional de Evaluaciones del Logro de Aprendizajes de los Estudiantes de la Educación Básica. Disposición 6.2.1, d).

[321] Como el Reporte técnico de la Evaluación Censal (ECE 2014). Segundo y cuarto (EIB) de primaria.

[322] Establecido sobre la base del concepto de Diseño Universal referido al acceso al entorno urbanístico y arquitectónico para todas las personas, el mismo que ha sido considerado para establecer el Diseño Universal en los Aprendizajes que ha dado lugar a que sus criterios sean extensivos en los instrumentos de evaluación.

[323] MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Marco de fundamentación de las pruebas de rendimiento de la evaluación censal de segunda de secundaria 2015*. Lima: MINEDU, 2015, p. 17.

[324] La IE no estaba reconocida como EIB, personal de MINEDU no pudo llegar a dos IE, por decisión de la entidad competente y porque no hubo estudiantes.

condición.[325] Asimismo, durante la aplicación «[…] se recoge información declarada por el docente y director sobre las Necesidades Educativas Especiales asociadas a discapacidad de los estudiantes matriculados en el grado evaluado. Dado que es información declarada, tiende a ser mayor a la información registrada en el documento oficial (Nómina de Matrícula)».

Del mismo modo, previa precisión de que todos deben participar en la evaluación —aun aquellos con bajo rendimiento, problemas de aprendizaje o de conducta por otros factores— este documento faculta al aplicador a preguntar al docente de aula si considera que el estudiante puede resolver la prueba autónomamente.

De ser afirmativa la respuesta, se evalúa al niño o la niña con sus compañeros; caso contrario, debe solicitar al docente coordinar con algún adulto para atender al niño o la niña en otra aula. También se prevé que si pese a la falta de autonomía, el docente insiste en que el estudiante rinda la prueba y cuenta con una persona para ayudarle, el aplicador está obligado a informar al asistente de supervisor o al Monitor del Minedu.

Sobre el particular, la información oficial referida a los y las estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad que fueron evaluados/as en la ece 2015, muestra lo siguiente:

Cuadro 3
Estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad evaluados en la ece 2015 (en número y %)[326]

Segundo Primaria-Nacional				
NEE	Área geográfica			
	Urbano		**Rural**	
	Estudiantes	%	Estudiantes	%
	1328	79,1	351	20,9
2do Primaria-IE supervisadas				
NEE	Área geográfica			
	Urbano		**Rural**	
	Estudiantes	%	Estudiantes	%
	1	9,1	10	90,9

[325] Ministerio de Educación. *Manual del Aplicador de Primaria y Secundaria ece 2015,* p. 8.

[326] Según la omc, «La información de años anteriores no está disponible puesto que los procedimientos de recojo y procesamiento de esta variable ha cambiado en los últimos años». Información señalada mediante Oficio N.°096-2016-MINEDU/SPE-UMC.

Cuarto EIB-Nacional				
NEE	Área geográfica			
	Urbano		Rural	
	Estudiantes	%	Estudiantes	%
	26	23,9	83	76,1
4to. EIB-IE Supervisadas				
NEE	Área geográfica			
	Urbano		Rural	
	Estudiantes	%	Estudiantes	%
	-	-	-	-

Fuente y elaboración: OMC-MINEDU (2016).

De lo señalado, se desprende, entonces, que no hay criterios de exclusión por razón del grado de rendimiento o la discapacidad del estudiante, lo que normativamente y en los hechos constituiría una discriminación si no responde a criterios razonables.

La Defensoría del Pueblo considera que estos datos, aunque con porcentajes muy bajos, no deben ser ignorados, pues podrían ocurrir situaciones de exclusión por desconocimiento del personal docente o directivo sobre la discapacidad —especialmente si esta es de carácter cognitivo o mental— o en lo relacionado a la aplicación de adaptaciones[327] en la prueba o durante su desarrollo, de acuerdo al tipo y grado de la condición del niño o la niña.

5.2. Jornadas de reflexión sobre los aprendizajes

Las jornadas de reflexión son un espacio para presentar y analizar, especialmente con el personal docente, los resultados obtenidos en la ECE, a fin de identificar los factores que intervienen en los resultados y que sirvan de base para la propuesta de metas y estrategias institucionales para la mejora de los aprendizajes de los estudiantes de la IE.[328] Su organización comprende el establecimiento de metas y estrategias alcanzables con participación de la comunidad educativa y la identificación de los aspectos que han influido en los bajos logros fin de revertir o mejorarlos progresivamente.

[327] En el Capítulo IX se señala que menos del 20 % de docentes-directores de las 566 IE habían sido capacitados en adaptaciones curriculares para la enseñanza de estudiantes con discapacidad.

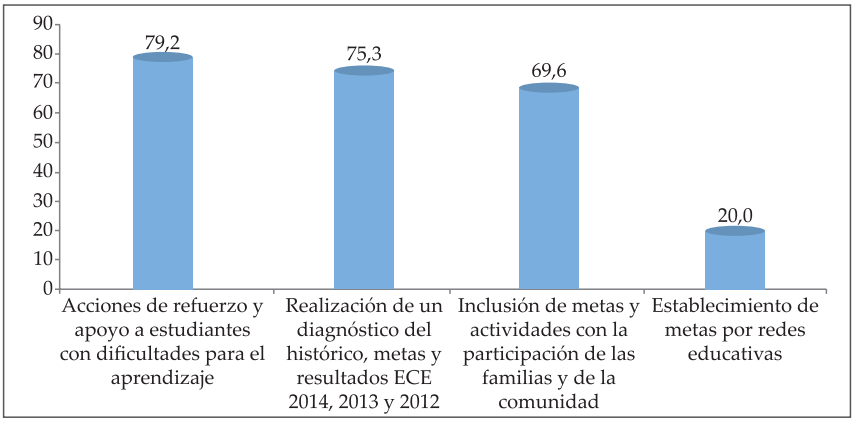
[328] *Véase*: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Jornadas de reflexión: analizando nuestros resultados para la mejora de los aprendizajes.* Lima: MINEDU, Unidad de Medición de la Calidad, 2014, p. 2.

A partir de la recepción de los resultados de la ECE, entregados por las UGEL, las IE deben realizar diversas acciones que se reflejan en el desarrollo del Plan Anual de Trabajo (PAT). Los avances del PAT se suelen evaluar a través de las Jornadas de reflexión que deben desarrollarse en tres oportunidades a lo largo del año; en las IE visitadas, la mayoría de IE (329, que corresponde al 58,1 %) ha llevado a cabo dos Jornadas de reflexión.

No obstante que lo ideal es llegar a realizar tres jornadas, lo importante de estos espacios es que —además de ser un indicador del interés por parte del y la docente-director/a y el personal a su cargo por los resultados de la evaluación— posibilite cambios a través de medidas concretas y factibles acordes a las necesidades y realidad de los mismos estudiantes, así como de sus padres y madres.

En esa línea, la Defensoría del Pueblo indagó sobre las acciones previstas en el PAT para cumplir con el progreso anual de aprendizajes, ante lo cual los y las docentes-directores/as dieron a conocer lo siguiente:

Gráfico 2
Acciones consideradas en el PAT para cumplir con el progreso anual de aprendizajes (en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

La mayoría de docentes-directores/as tiende a considerar tres medidas principales, las mismas que implican actividades de gestión pedagógica e institucional para atender las necesidades de los estudiantes con dificultades de aprendizaje e involucrar al personal docente, los padres y madres de familia, así como a la comunidad. Sin embargo, un menor porcentaje de los entrevistados opta por el establecimiento de metas por redes educativas rurales, sobre las cuales se desarrolla en el capítulo 9.

5.3. Acompañamiento pedagógico

El conocimiento de la problemática sobre los bajos logros de aprendizaje —que mide el rendimiento académico alcanzado en la IE— constituye un insumo para el y la docente-director/a, a fin de identificar los posibles factores que condicionan los bajos aprendizajes y la deserción. Esta información, de consignarse en el diagnóstico respectivo, le permitirá plantear metas cuantitativas que reflejen la disminución de los estudiantes que desertan y establecer las medidas que garanticen una mayor retención interanual.[329]

Un mecanismo para lograr la mejora del rendimiento escolar garantizando la equidad en el acceso a logros y oportunidades de aprendizaje significativos es el acompañamiento docente, considerado como un proceso de asesoramiento a los docentes en su propia institución educativa, para la mejora de la calidad de sus prácticas pedagógicas y de gestión, a fin de lograr mayores niveles de rendimiento en los estudiantes.[330] Por consiguiente, contribuye a que los docentes a cargo de alumnado en riesgo de repitencia y deserción implementen nuevas estrategias pedagógicas para el logro de aprendizajes que posibiliten la permanencia y culminación escolar.

Al respecto, según la Ley General de Educación, «[…] la calidad educativa es el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida. Para tal propósito, es necesaria la interacción de dos factores»:[331]

- La formación inicial y permanente (en servicio) que garantiza idoneidad de los docentes y autoridades educativas.
- La carrera pública docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentive el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral.

Concordante con dicha ley, el Proyecto Educativo Nacional contempla el establecimiento de programas de apoyo y acompañamiento pedagógico con función permanente de servicio en redes escolares, y la reestructuración y fortalecimiento de la formación docente en servicio.[332]

---

329 Ministerio de Educación. *Fascículo de Gestión Escolar centrada en los Aprendizaje. Directivos construyendo escuela*. Lima: Minedu, 2014, p. 23. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/n/xtras/fasciculo_gestion_escolar_centrada_en_aprendizajes.pdf. Consulta realizada el 7 de setiembre de 2014.

330 Consejo Nacional de Educación. *Programa de Acompañamiento Pedagógico para mejorar los Aprendizajes en las Instituciones Educativas de Áreas Rurales*. Lima: Consejo Nacional de Educación, 2007, pp. 10 y 20.

331 Ley General de Educación, artículo 13.

332 Proyecto Educativo Nacional. Política 8.2 y Política 10.2.

En el marco de la Ley de Reforma Magisterial,[333] la finalidad de la formación en servicio es organizar y desarrollar actividades de actualización, capacitación y especialización para docentes, y, de ese modo, responder a las exigencias de aprendizaje de los estudiantes y de la comunidad, o a las necesidades de capacitación reales.

Actualmente, el Estado está adoptando diversas medidas para que las IE reciban soporte y acompañamiento, especialmente en las escuelas ubicadas en zonas rurales y bilingües. Al ser parte de la formación en servicio, es brindado al profesor o profesora para fortalecer sus competencias pedagógicas y mejorar su desempeño en aula mediante acciones de orientación y asesoría sostenidas en el tiempo, lo cual se complementa con estrategias de formación e interacción colaborativa.[334]

En ese marco, se indagó si las escuelas supervisadas contaban con el acompañamiento pedagógico derivado de programas con enfoque de resultados, así como del soporte brindado a las instituciones educativas que incluyen a estudiantes con discapacidad.

a) Programa presupuestal con enfoque por resultados «Logros de Aprendizaje de los estudiantes de Educación Básica Regular» (PELA 2013-2016)

El acompañamiento es brindado como estrategia de intervención integral que da soporte pedagógico a docentes de instituciones educativas multigrado focalizadas de áreas rurales y bilingües,[335] debido a la mayor complejidad de situaciones que enfrentan los docentes y directivos, y porque los estudiantes presentan los más bajos logros de aprendizaje.[336]

Su objetivo es "fortalecer las competencias pedagógicas de docentes de IE pú-blicas con la finalidad de que los estudiantes logren aprendizajes de calidad para po-der superar las brechas existentes con relación a los logros de aprendizaje esperados. […] Al reconocer y asumir la complejidad de la misión del docente de IE multigrado de ámbitos rurales, se desarrollan estrategias

[333] Ley Nº 29944, Ley de Reforma Magisterial, artículo 7.

[334] Norma técnica denominada «Norma que establece disposiciones para el acompañamiento pedagógico en la Educación Básica», aprobada mediante Resolución de Secretaría General Nº 008-2016-MINEDU.

[335] MINISTERIO DE EDUCACIÓN. El acompañamiento pedagógico. Protocolo del acompañante pedagógico, del docente coordinador acompañante y del formador. Lima. 2014.

[336] MINISTERIO DE EDUCACIÓN. «Proceso de preselección de acompañantes pedagógicos y formadores regionales para la estrategia de acompañamiento pedagógico en el marco del Programa Presupuestal "Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular"»–PELA 2013-2016.

formativas diversificadas, siendo la principal, la visita en aula que es llevada a cabo por un acompañante externo a la IE";[337] se aúnan a ello, los grupos de interaprendizaje y talleres de actualización.

Según el Minedu,[338] 10 775 docentes de IE multigrado de nivel primaria se han beneficiado con dicho acompañamiento, lo que representa el 78% del total de docentes de IE con tales características. En el ámbito nacional, 8 657 y 11 910 IE fueron intervenidas con el mismo durante el 2014 y 2015, respectivamente; en las IE supervisadas, 172 de ellas, entre bilingües y monolingües, han recibido este tipo de acompañamiento el 2014, y 250 IE en el 2015.

Las visitas en aula (nueve por año) se desarrollan con una frecuencia mensual y duración de toda una jornada pedagógica (cinco horas de observación y tres de asesoría). Dicha asesoría es personalizada e implica que el acompañante observe la práctica pedagógica y registre situaciones en relación a competencias y desempeños priorizados en el Marco del Buen Desempeño Docente. También se realiza mediante reuniones con el docente para orientar su práctica a través de la reflexión e identificación de fortalezas y debilidades mostradas durante su desempeño, y, además, para asesorarle sobre los aspectos que facilitan o dificultan el aprendizaje de los estudiantes, y establecer compromisos de mejora de forma conjunta.

Del mismo modo, en la organización de grupos de interaprendizaje, que son reuniones programadas con los docentes para promover espacios de diálogo, intercambio de experiencias entre pares, investigación y reflexión sobre la práctica docente, se busca producir conocimientos colectivos a partir de una problemática común de los docentes acompañados que requiera ser atendida. Cada docente acompañado participa en ocho de estos grupos al año con una frecuencia mensual y duración de cuatro horas como mínimo cada uno. El director participa en cuatro grupos al año de manera bimestral y con una duración de dos horas.

Aparte de ello, los talleres de actualización se desarrollan mediante reuniones periódicas de reflexión teórico-práctica para actualizar conocimientos sobre temas pedagógicos de interés y atender las necesidades de formación identificadas. Se realizan en un lugar cercano al grupo de docentes acompañados, así como en horarios fuera de clase o en el periodo vacacional de los estudiantes; cada docente debe participar en dos talleres al año (el primero dura 16 horas, y el segundo, 64 horas).

337 Informe N.º 057-2016-MINEDU/VMGP/DIGEIBIR, de 9 de mayo de 2016.
338 Informe N.º 057-2016-MINEDU/VMGP/DIGEIBIR, de 9 de mayo de 2016.

Con respecto al perfil y experiencia de los acompañantes, las normas del sector para el 2014 establecieron entre los principales requisitos:[339]

- Título de profesor o de licenciado en Educación o Educación Intercultural Bilingüe, acorde al nivel educativo en el que se desarrollará el acompañamiento.
- 5 años de experiencia mínima como docente de aula en educación inicial o primaria, o en aula inicial o primaria EIB.
- Experiencia mínima de un año en programas de capacitación y/o formación docente (formación inicial o en servicio).
- Cursos o capacitaciones en temas pedagógicos del nivel educativo al que postula con una antigüedad no mayor de 5 años.
- Acompañantes de primaria: experiencia docente en aulas multigrado (deseable)
- Acompañante pedagógico para contextos EIB: deben demostrar a nivel oral, dominio de la lengua originaria de los estudiantes de la zona de intervención a la que postula.
- Capacidades consideradas en la entrevista como las que siguen: conocimiento de enfoques y estrategias para la formación de docentes orientado a la mejora del desempeño docente y al logro de aprendizaje de los estudiantes; conocimiento de didáctica específica para la atención en los niveles de educación inicial o primaria según e nivel al que postula.

b) El soporte pedagógico intercultural (SPI)

"Consiste en la asistencia técnica, asesoría, capacitación, actualización y acompañamiento a docentes —utilizando estrategias, herramientas y metodologías de la andragogía, así como formas, prácticas y actividades propias de la enseñanza y aprendizaje de las culturas de los pueblos originarios o culturas locales— para que mejoren su práctica pedagógica"[340]. Se brinda a IE organizadas en una red educativa rural registrada en el Ministerio de Educación; al igual que el recurso anterior, busca mejorar los logros de aprendizaje de estudiantes de escuelas de EBI y educación básica regular en las áreas de Comunicación, Matemática, Personal Social y Ciencia

[339] Resolución de Secretaría General N.º 2128-2014-MINEDU. Normas y criterios para orientar la evaluación, selección, prórroga o renovación y contratación de profesionales en el marco del Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular.

[340] Informe N.º 057-2016-MINEDU/VMGP/DIGEIBIR, de 9 de mayo de 2016.

y Ambiente, a fin de ampliar sus oportunidades a futuro, así como de sus comunidades.[341]

Forma parte del proceso de afianzamiento y consolidación de las redes educativas rurales. Las instituciones educativas que forman parte de alguna red, no cuentan con el acompañamiento del Pela, por estar ubicadas en ámbitos distintos.[342]

El perfil y experiencia de los acompañantes en primaria a cargo del soporte pedagógico intercultural (ASPI) en Comunicación para el año 2016 es el siguiente[343]:

- Profesional con Titulo Pedagógico o de Licenciado en Educación Primaria.
- Cursos y/o talleres y/o estudios relacionados al área de Comunicación.
- Constancia de incorporación en Registro Nacional de Docentes Bilingües de Lengua Originarias (Minedu).[344]
- Experiencia mínima de dos (02) años como profesor de aula y/o profesor por horas en Ie Eib y/o Ebr y/o Educación Superior.
- Experiencia mínima de un (01) año acumulado en acciones de formación en servicio como: asistente de soporte pedagógico intercultural (Aspi) o acompañante pedagógico o formador u otro similar.

Hasta 2015, se implementaba a través de formas de intervención como la visita en aula (observación participante, registro etnográfico, sesiones compartidas, y revisión, reflexión y reelaboración de la práctica), los talleres a nivel de red y las pasantías en ie y redes con buenas prácticas.[345]

---

341 «Modelo de Soporte Pedagógico Intercultural para las Redes Educativas Rurales bilingües y monolingües castellanos» (diapositivas). [Lima:] Minedu, 2015.

342 Informe N.º 057-2016-MINEDU/VMGP/DIGEIBIR, de 9 de mayo de 2016.

343 Según Resolución de Secretaría General Nº 096-2016-Minedu.

344 Según el Informe N.º 057-2016-MINEDU/VMGP/DIGEIBIR, de 9 de mayo de 2016, hay 30777 docentes y 365 directores que laboran en ie comprendidas en el Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe y de Revitalización Lingüística.

345 «Modelo de Soporte Pedagógico Intercultural para las Redes Educativas Rurales bilingües y monolingües castellanos» (diapositivas). [Lima:] Minedu, 2015.

c) El Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (Saanee)

Es parte de los servicios brindados por los Centros de Educación Básica Especial (Cebe) a las instituciones educativas que incluyen a estudiantes con discapacidad[346] leve o moderada, sea física, mental o cognitiva, y sensorial (ciegos, sordos, ciegosordos). En el caso de las discapacidades severas o multidiscapacidad, estas son atendidas en los mismos Cebe.

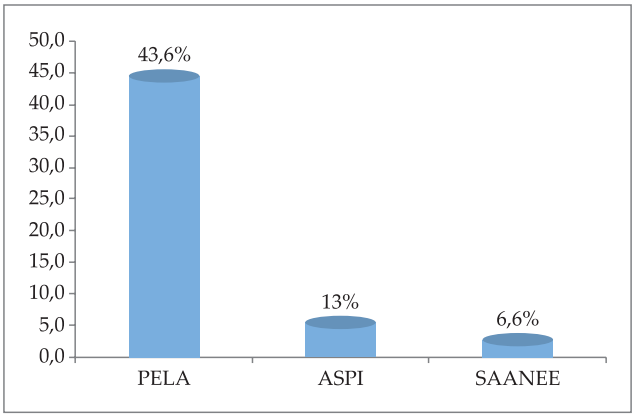
Está conformado por personal docente y no docente especializado en distintos tipos de discapacidad que asesoran y capacitan al personal docente y directivo de ie inclusivas, en aspectos relacionados con adaptaciones de acceso y curriculares, evaluación y trabajo con la familia y la comunidad. Además, realiza actividades de prevención, detección y atención temprana a la discapacidad, promueve la movilización, sensibilización, e inclusión educativa, y organiza redes de apoyo en convenio con diferentes instituciones.[347]

En adición, está facultado a evaluar al estudiante respecto a sus niveles de logro de aprendizajes, registrar su proceso de avance, programar los apoyos específicos que debe brindársele, entre otras acciones. Se brinda mediante visitas a las ie inclusivas, así como la realización de talleres y charlas dirigidas al personal docente y directivo, padres y madres de familia y la comunidad en general.

Con respecto a la implementación de estas tres modalidades de acompañamiento, los resultados de la supervisión muestran un nivel de implementación variada, conforme a lo señalado por los/as docentes-directores/as. Así, tenemos:

[346] Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 93.
[347] Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 93, d.

Gráfico 3
IE con acompañamiento en el marco de PELA, ASPI y SAANEE
(en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Del total de IE supervisadas, el acompañamiento en el marco del PELA resulta ser el recurso con más cobertura, alcanzando a 247 IE (43,6 %) del total de la muestra.

De otro lado, el ASPI se habría desarrollado en 20 IE (13%), proporción relativamente menor, que se explica por el hecho de que este soporte se focalizaría en 155 escuelas que, según los y las docentes-directores/as entrevistados, son de EIB.

De acuerdo a información oficial de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos Rurales (DIGEIBIRA), son 722 las IE bilingües y monolingües comprendidas en redes educativas rurales que cuentan con el apoyo de los ASPI.[348]

Es oportuno destacar que en las IE que contarían con ASPI, de acuerdo al personal entrevistado, el número de visitas fue mayor para aquellas que pertenecen a una red rural, en comparación de las IE que no forman parte de una red: 15 visitas contra 6,4. Esta situación se debería a que, como se indicó en párrafos anteriores, «[…] este soporte se implementa en IE comprendidas en redes educativas rurales en donde se trabaja con tres o cuatro ASPI por red».[349]

[348] Oficio Nº 409-2016-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, de 12 de mayo de 2016.
[349] Nota de prensa de MINEDU de 2014. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=25899>. Consulta realizada el 24 de abril de 2016.

Con relación al Saanee, este servicio es brindado solo en 17 (6,6 %) de las 259 ie de la muestra con algún estudiante con discapacidad incluido. Según la Digeibira, solo en las redes educativas rurales de Ubinas (Moquegua) y Waman Wasi (San Martín) se cuenta con la disponibilidad de dicho servicio especializado,[350] pese a no reportar estudiante alguno con discapacidad.

Esta situación responde al déficit de estos soportes creados en los Cebe, que —como se ha señalado antes— existen en número de 413 en todo el ámbito nacional para atender la demanda y solo ocho se ubican en zonas rurales.[351] Por consiguiente, la falta de disponibilidad de Saanee se refleja también a través de las visitas, que tienen un promedio menor entre las ie que pertenecen a una red rural: tres visitas en relación a siete de las ie que no forman parte de ella.

Esta información es destacada debido a que, al igual que sus pares de otras escuelas inclusivas, los estudiantes con discapacidad de las ie supervisadas tienen el derecho a contar con dicho servicio para recibir una educación adaptada a sus necesidades e intereses, pues los Saanee constituyen «[…] el recurso externo que brinda la asesoría y el soporte pedagógico para la adecuada implementación de la política de educación con enfoque inclusivo».[352]

Un aspecto que influye en la falta de frecuencia de dichas visitas se debería, entre otros motivos, a que estos equipos no cuentan con recursos económicos suficientes para su desplazamiento,[353] aspecto que corresponde garantizar a las instancias de gestión educativa descentralizada mediante la asignación de recursos económicos, humanos y materiales suficientes para brindar orientación y acompañamiento a las ie en el área de influencia.[354] De otro lado, la investigación ha recogido información de los y las docentes-directores/as sobre los aspectos que, a su parecer, son pasibles de mejora en estas modalidades de acompañamiento o soporte.

---

350 Oficio Nº 409-2016-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, de 12 de mayo de 2016.

351 Informe Nº 049-2014-MINEDU-VMGP/DIGEBE, del 31 de octubre de 2014, enviado en respuesta al Oficio Nº 62-2014-DP/AAE, del 7 de agosto de 2014,

352 Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial Nº 155, «Los niños y las niñas con discapacidad: alcances y limitaciones en la implementación de la educación inclusiva en instituciones educativas de nivel primaria». Lima: Defensoría del Pueblo, 2011, p. 99.

353 Ídem. *Véase* también: Tovar, Teresa. *Década de la educación inclusiva 2003-2012 para niños con discapacidad* (Lima: Consejo Nacional de Educación, 2013).

354 Ley General de la Persona con Discapacidad, artículo 37.

Con respecto al Pela, 96 docentes-directores/as piden apoyo en estrategia pedagógica (39 % de las respuestas). Otros aspectos también son señalados, como la entrega de materiales (15 %) para las rutas de aprendizaje, la organización de un mayor número de capacitaciones (12 %), la mejora del perfil y las competencias del acompañante (11,7 %), y un mayor número de visitas (9,3 %).

En cuanto al Aspi, 16 docentes-directores/as de las IE consideradas por ellos y ellas como el EIB, señalan tambien la necesidad de mejorar la estrategia pedagógica y en número mucho menor (dos IE) los materiales, así como la organización de más capacitaciones. Sobre el Saanee, 11 entrevistados de IE inclusivas refieren igualmente a dicha estrategia.

En los resultados se denota que un aspecto a mejorar , según los y las profesionales entrevistados/as, es el apoyo relacionado a la ÌÚÛÙÈÛÌı gia pedagógica, por ejemplo en lo concerniente a las pautas para la ÌÕÚÌı ñanza en aulas multigrado, en la metodología de enseñanza, en las sesiones de aprendizaje, así como en las áreas curriculares de Matemática y Comunicación. En menor medida en materiales educativos (manejo, disponibilidad, elaboración, entrega oportuna de Rutas de aprendizaje), capacitación, visitas y talleres (mayor número).

Coincidente con esta percepción, la Encuesta Nacional a Docentes –Endo 2014– arroja que más de las dos terceras partes de los y las profesionales entrevistados/as (79%) indican que requieren capacitación en estrategias y didáctica de las áreas de aprendizaje; incluso, similar porcentaje se da cuando se desagrega por área urbana y rural.[355]

Aunado a ello, debería considerarse el hecho de que la formación inicial docente no contempla un enfoque de atención a la diversidad que responda a la educación en IE multigrado rurales, considerando las características que presentan sus estudiantes, así como su contexto geográfico, cultural y socioeconómico.

Esta data, entonces, genera algunas interrogantes respecto a la dichas estrategias, dado que los acompañantes contratados son profesionales que reúnen el perfil técnico especializado para realizar la labor de fortalecimiento de competencias pedagógicas de manera individual y mejorar el desempeño

[355] Consejo Nacional de Educación. Encuesta Nacional a Docentes –ENDO 2014. En el siguiente enlace: http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/Libro%20ENDO%202014%20final.pdf. Consulta: 24 de setiembre de 2016.

en aula del docente,[356] lo que, por ende, repercute en la mejora de los logros de aprendizaje del estudiante.

De la revisión de las normas técnicas de contratación que regulan los criterios para orientar la evaluación, selección, prórroga o renovación, y contratación de profesionales en el marco del Pela[357], se colige la exigencia de dicho perfil para la contratación de los acompañantes.

Por otra parte, en lo referido al impacto de estos acompañamientos, se tiene conocimiento que de acuerdo al documento de meta análisis de la Digeibira —sobre los resultados de la ece 2012 y 2014 aplicada en escuelas eib— existen diferencias significativas en la evolución de logros en comprensión lectora en lenguas originarias en ie que contaron con alguna forma de acompañamiento (especialmente de Aspi y la derivada del Pela), con relación a aquellas ie sin dichas modalidades de apoyo.[358]

Según el cne, el acompañamiento en el marco del Pela debe ser monitoreado en su ejecución debido a que su alcance se ha incrementado;[359] dicha labor corresponde al Minedu, así como los funcionarios de las Ugel y dre, a fin de que se asegure su eficacia o se realicen los ajustes que ameriten. El año 2014, el sistema Sigma del Minedu registró el acompañamiento a 2650 ie de inicial y 3731 docentes; en primaria, a 6007 IE, equivalentes al 20% del total de escuelas de dicho nivel; de ellas, 5571 son multigrado o unidocente. Esta cobertura benefició a 14 232 docentes.[360]

Este monitoreo permitirá concretar el propósito de los acompañamientos desarrollados a través del Pela y Aspi como parte de la formación en servicio que está realizando el ente rector en atención a uno de sus ejes de política prioritaria: elevar la mejora de los aprendizajes, conforme a los resultados de la ece. Asimismo, en el caso del Saanee, se garantizará el acceso, la permanencia y el éxito escolar de los estudiantes incluidos.

---

356 Norma que establece disposiciones para el acompañamiento pedagógico en la Educación Básica, aprobada mediante Resolución de Secretaría General Nº 008-2016-Minedu, de 12 de enero de 2016.

357 Resolución de Secretaría General Nº 2128-2014-MINEDU y Resolución de Secretaria General Nº 026-2016-MINEDU que aprueba las Normas para la contratación administrativa de servicios de personal para las intervenciones pedagógicas en el marco de los programas presupuestales 0090,0091y 0106, para el año 2016.

358 Defensoría del pueblo. Informe Defensorial Nº 174, «*Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas*». Lima: Defensoría del Pueblo, 2016, p. 168.

359 Consejo nacional de educación. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2014,* p. 25.

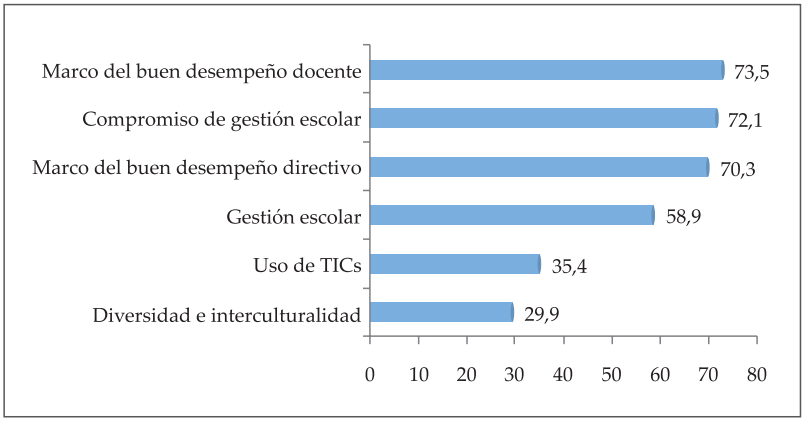
360 Ídem.

Actualmente, la contratación de recursos humanos para llevar a cabo el acompañamiento en el marco del Pela y Aspi está comprendida en programas presupuestales con enfoque de presupuesto por resultados, los cuales dependen de la gestión que se realiza desde el ente rector para asegurar la eficacia del gasto y asegurar los aprendizajes. No obstante, el reto es involucrar también a las regiones; en opinión del CNE existe una débil articulación presupuestal de los niveles de gobierno para la definición del servicio educativo.[361]

5.4. Capacitación en servicio para el logro de aprendizajes

En lo que se refiere a la formación en servicio de las y los docentes-directores para la mejora de sus competencias, los resultados de la encuesta reflejan que 548 (96,8 %) docentes-directores/as, refieren haber recibido alguna capacitación en los siguientes temas:

Gráfico 4
Temas de capacitación recibidos por el docente-director de las IE
(en % de 548 personas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Las capacitaciones referidas al Marco del buen desempeño docente se habrían brindado a 403 (73,5 %) docentes-directores; los compromisos de gestión escolar a 395 (72,1 %); el Marco del buen desempeño directivo a 385 (70,3 %); y la capacitación referida a la gestión escolar a 323 (58,9 %) docentes-directores. Se han brindado, en menor medida, capacitaciones en el uso de las TIC en 194 (35,4 %) casos y en las estrategias para la atención diferenciada y simultánea del alumnado en 164 (29,9 %).

[361] Presentación del consejero Ángel María Manrique. «Avances y desafíos de la Gestión Educativa 2001-2015 en el marco del PEN» (diapositivas).

Al respecto, un importante factor que conduce a mejores resultados en el proceso educativo y, por ende, a garantizar la calidad del mismo, es la formación constante de los docentes en servicio, de acuerdo con las necesidades educativas de la IE y las especiales características y diversidad lingüística y sociocultural de su alumnado. El PEN al 2021 considera como uno de sus objetivos estratégicos contar con maestros bien preparados para que ejerzan profesionalmente la docencia, proponiendo como resultado un sistema integral de formación docente inicial y continua acorde a los avances pedagógicos y científicos, a las prioridades educativas y a la realidad diversa y pluricultural del país.[362]

Los y las profesores/as tienen derecho a desarrollarse profesionalmente en el marco de la Carrera Pública Magisterial, siendo el MINEDU el ente responsable de implementar programas de «formación en servicio» orientados a contribuir a mejorar su desempeño en beneficio del mejoramiento de la calidad de aprendizaje del alumnado, lo que les permitirá al mismo tiempo reflexionar sobre sus prácticas pedagógicas para hacerlas cada vez más pertinentes y efectivas.[363]

En esa línea, es interesante resaltar los esfuerzos que viene implementando el MINEDU a través de su Dirección General de Desarrollo Docente —Dirección de Formación Docente en Servicio—, la misma que ha informado que 211 IE de la muestra recibieron algún tipo de capacitación en 2015 gestada por dicha entidad, en temas como didáctica, gestión escolar, materiales y recursos y temas transversales; para el tema gestión escolar se implementaron diversos programas nacionales, diplomados, plataformas virtuales, entre otros.[364]

Se ha considerado ampliar los programas de formación en servicio a 385 IE de la muestra en el año 2016.[365] Es oportuno mencionar este esfuerzo institucional, sin dejar de demandar que, al mismo tiempo, se agoten las gestiones necesarias para la cobertura progresiva de la mayor cantidad posible de IE multigrado rurales con estas actividades tan importantes para el mejoramiento de la calidad educativa.

---

362 Proyecto Educativo Nacional al 2021, Objetivo Estratégico 3, Resultado 1, aprobado por Resolución Suprema N.° 001-2007-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 07 de enero de 2007.

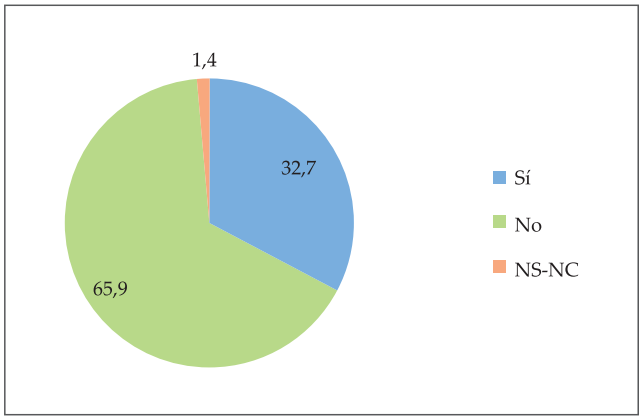
363 Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, artículo 7 (se ha suprimido el texto por haber sido consignado en la parte de acompañamiento y soporte), así como el artículo 12 del Decreto Supremo N.° 004-2013-ED, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial.

364 Conforme a la información contenida en el Oficio N.° 538-2016-MINEDU/VMGP-DIGEDD de la Dirección General de Desarrollo Docente.

365 Ídem.

A continuación se expresa el porcentaje de docentes-directores/as de las IE de la muestra que señalaron haber realizado gestiones para la capacitación del personal docente de la escuela.

Gráfico 5
Proporción de docentes-directores que realizaron gestiones para la capacitación del personal docente (en % del total de las IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Al respecto, 185 (32,7 %) de los docentes-directores refirieron haber realizado gestiones para la capacitación de su personal docente.

Sobre este punto conviene tener presente que, de conformidad con la Ley de Reforma Magisterial, corresponde al director de la IE la presentación ante la UGEL de las principales necesidades de capacitación.[366] Para ello, el director debe coordinar, reflexionar y consensuar previamente con su personal docente acerca de las prácticas pedagógicas que se han implementado en la IE, sus principales dificultades y debilidades que impiden u obstaculizan los logros de aprendizaje, y sobre esta base, solicitar capacitación en los temas que requieran especial reforzamiento, contribuyendo así con la consolidación de una educación de calidad para el alumnado.

En esa línea, el Marco de Buen Desempeño del Directivo ha previsto en su desempeño 15, competencia 5 del dominio 2 el rol del director de la IE de

[366] Conforme al artículo 8 de la Ley de Reforma Magisterial «[…] Las necesidades de capacitación de las instituciones educativas presentadas por el director son incluidas en el programa […]». Asimismo, el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, establece lo siguiente: «[…] 14.2. Los Directores de las Instituciones Educativas públicas presentan a la UGEL y/ODRE las necesidades de capacitación de los profesores que integran su institución educativa a fin de ser consideradas para la elaboración del Plan de Formación Docente en Servicio. El informe emitido debe indicar la priorización de las necesidades de formación en servicio […]».

promover y gestionar la formación continua de sus docentes para mejorar la práctica pedagógica y asegurar los logros de aprendizaje.[367]

En relación a los 373 (65,9 %) docentes-directores que expresaron no haber solicitado capacitación para el personal docente, es muy importante que las instancias de gestión educativa descentralizada UGEL/DRE refuercen sus niveles de coordinación y asistencia a las IE, para que estas conozcan el procedimiento de solicitud de capacitaciones. Ello permitirá reflejar las reales necesidades de capacitación en beneficio de los objetivos orientados al logro de aprendizajes.

No debe olvidarse que la escuela es la principal instancia del sistema educativo, pues en ella tiene lugar el logro de los aprendizajes y la formación integral de sus estudiantes. Por lo tanto, es importante atender las demandas de los y las directores/as que como conocedores del proceso de enseñanza aprendizaje en su IE, les corresponde informar a la UGEL/DRE sobre las principales necesidades de capacitación de sus docentes, precisamente para alcanzar adecuadamente los objetivos descritos, en aras de satisfacer el derecho a la educación del alumnado.

Sobre el particular, el reglamento de la Ley General de Educación dispone la obligación para las DRE de establecer disposiciones normativas regionales para la formación inicial y en servicio, en concordancia con la normatividad nacional; y para las UGEL, fortalecer la formación en servicio de docentes y directores/as de las IE públicas de Educación Básica de su jurisdicción.[368]

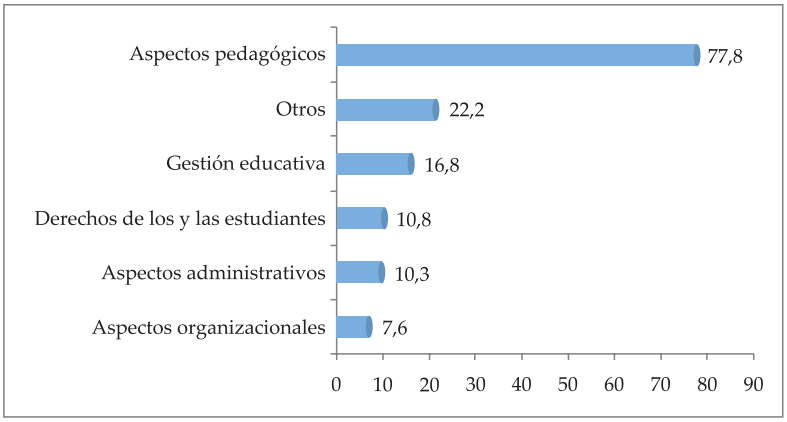
De otro lado, los temas de capacitación solicitados por los y las docentes-directores/as se detallan en el gráfico de la siguiente página:

---

[367] En el documento del Marco de Buen Desempeño del Directivo se señala que el director de la IE «Iden-tifica las necesidades de desarrollo profesional de su equipo de docentes, a partir de un reconocimien-to tanto de las fortalezas, como de las debilidades de su práctica, propiciando espacios de reflexión, formación y capacitación dentro de la institución educativa; con la finalidad de mejorar su desempeño en relación a su práctica pedagógica diaria».

[368] Reglamento de la Ley General de Educación, modificado por Decreto Supremo Nº 009-2016-MINEDU. Artículos 147, literal g) y 142 f), respectivamente.

Gráfico 6
Temas de capacitación solicitados por docentes-directores/as
(en % de un total de 185 personas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Se debe advertir que la mayor parte de las y los docentes-directores que gestionaron capacitación para su personal docente, refieren haberla solicitado en aspectos pedagógicos; esto se ha producido en 144 casos (77,8 %). Adicionalmente, dentro del grupo "Otros", seis docentes-directores solicitaron capacitación en diversificación y planificación curricular, lo que está relacionado igualmente con el aspecto pedagógico. Por lo demás, 31 (16,8 %) lo han solicitado en gestión educativa, 20 (10,8 %) en derechos de los estudiantes, 19 (10,3 %) en aspectos administrativos y 14 (7,6 %) en aspectos organizacionales.

En "Otros" se encuentran también diversidad de temas como medio ambiente, salud, violencia escolar, tecnologías de la información y comunicación (TIC), psicología, etc. Es evidente un claro interés de las y los docentes-directores de centrar su accionar en los procesos pedagógicos. Ello, si bien es acorde con los objetivos de los Marcos de Buen Desempeño Docente y del Directivo, debe ameritar la reflexión que el componente pedagógico del desempeño docente necesitaría para un especial reforzamiento —desde que ha sido reportado como el tema que mayor capacitación requiere—, a fin de lograr su plena y efectiva materialización en el contexto rural, especialmente para la conducción de un aula multigrado rural.[369]

[369] Un interesante comentario sobre el presente tema es que «Uno puede tener el mejor plan de estudio, la mejor infraestructura y las mejores políticas, pero si no se cuenta con buenos docentes todo aquello no servirá de nada. […]Si los docentes no están motivados, ¿cómo lograr alumnos motivados?» (Barber y Mourshed, 2008, p. 28)».

En efecto, conforme se ha considerado en los «Lineamientos para el Mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural», la IE con aula multigrado no sería la opción más pertinente para la prestación de un servicio de calidad y el logro de aprendizajes, aunque se reconoce su importancia.[370] Además, de acuerdo con el mismo instrumento no existe un programa especializado en la formación inicial docente para la atención de un aula multigrado,[371] de manera que el reforzamiento de los programas de formación en servicio, incluyendo las actividades de acompañamiento y soporte como el PELA, ASPI y SAANEE, orientados a mejorar las competencias pedagógicas del docente de este tipo de aulas, será uno de los factores más gravitantes para alcanzar los logros de aprendizaje de la población estudiantil del ámbito rural.

Para ello, resulta sustancial reforzar los niveles de coordinación entre el director de la IE, UGEL, DRE y el MINEDU como principales actores de la formulación de los programas de formación en servicio, para fines de la consecución de los objetivos anteriormente señalado.

Simultáneamente, conforme lo expresamos al momento de comentar sobre el cumplimiento de la calendarización de la IE y el uso pedagógico del tiempo, es importante complementar estas acciones incorporando lineamientos específicos para la atención del aula multigrado rural en los principales instrumentos de orientación de desempeño del docente y del director de la IE como las normas de desarrollo de año escolar, pues no existen disposiciones precisas sobre los procesos, metodologías y acciones a implementar en IE de zona rural con aulas multigrado y su especial contexto. Ello redundará en beneficio del derecho a la educación de calidad en IE rurales.

---

370 Numeral 4.1. de la sección vinculada a los antecedentes del servicio educativo multigrado rural en los «Lineamientos para el Mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural». Sin perjuicio de ello esta disposición justifica la existencia de las aulas multigrado como una forma de incorporar a los estudiantes de zonas rurales a la educación, permitiendo una constitución heterogénea de los mismos y favoreciendo la colaboración en aula.

371 «Lineamientos para el mejoramiento del servicio educativo multigrado rural», numeral 5.2.

Capítulo 6

¿Qué medidas se adoptan en las escuelas primaria multigrado de ámbitos rurales para garantizar la protección del derecho a la integridad de los niños y las niñas?

La Constitución establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad. Por lo tanto, nadie puede ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos humillantes e inhumanos (artículo 2, numeral 24, literal h).

En ese sentido, la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. Prepara para la vida y se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa (artículos 13 y 14), espacio donde al estudiante le asiste el derecho a una formación que respete su identidad y le brinde buen trato físico y psicológico (artículo 15).

Por tal motivo, el niño, la niña y el adolescente tienen derecho a ser respetados por sus educadores,[372] y, por consiguiente, los directores y las directoras de las instituciones educativas tienen el deber de comunicar a la autoridad competente los casos de maltrato físico, psicológico, de acoso, abuso y violencia sexual en agravio del estudiante.[373] De ese modo, mediante el ejercicio del derecho a la educación, el Estado garantiza una educación integral y de calidad,[374] así como la formación de personas capaces de lo siguiente:

- Lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual.
- Consolidar su identidad, autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con su entorno.
- Desarrollar sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo del trabajo y afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento.[375]

---

372 Código de los Niños y Adolescentes, artículo 16.
373 Ídem, artículo 18.
374 Ley General de Educación, artículos 3 y 8.
375 Ídem, artículo 9.

Sobre esa base, el Pen al 2021 propone entre sus objetivos tener «estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad» y, de ese modo, se tenga como resultado instituciones acogedoras e integradoras que enseñan bien y lo hacen con éxito. Es decir, «instituciones educativas autónomas y organizadas, que gestionan y aplican prácticas pedagógicas donde todos aprenden con éxito, de manera crítica, creativa y orientada a propiciar una convivencia grata, libre de discriminación e imposición cultural».[376]

En esa medida, establece, entre varias políticas, asegurar prácticas pedagógicas basadas en criterios de calidad y de respeto a los derechos de los niños, y el fomento de climas institucionales amigables, integradores y estimulantes,[377] del fortalecimiento de la gestión escolar, los procesos pedagógicos, la mejora de la convivencia escolar y de la relación escuela, familia y comunidad.

De otro lado, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (Pnaia 2012-2021) busca erradicar violaciones sistemáticas de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. Por tal motivo, el objetivo estratégico 4, que consiste en garantizar la protección de la niñez de 0 a 17 años de edad, contempla, entre sus resultados: la reducción del número de niñas, niños y adolescentes que son víctimas de violencia familiar y escolar.

Acorde a dichas políticas, el Ministerio de Educación ha diseñado la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar (2013-2016) «Paz Escolar»,[378] que tiene como objetivos de su plan de trabajo: (1) reducir la violencia escolar, (2) mejorar los logros de aprendizaje y (3) tener más escolares felices.

En el ámbito de las ie, esta estrategia y la normatividad referida a la convivencia sin violencia se implementan a través del clima escolar, que se refiere a las interacciones entre los integrantes de la comunidad educativa, considerando las características de la escuela: diseño arquitectónico, estructura organizacional y estilo de dirección. Además, toma en cuenta el comportamiento organizacional (productividad, ausentismo, satisfacción laboral); ambiente social (compañerismo, conflictos entre personas); y las características de los integrantes de dicha comunidad (actitudes, aptitudes, motivaciones y expectativas).[379]

---

376 Proyecto Educativo Nacional. Objetivo 2.

377 Proyecto Educativo Regional. Políticas 7.1 y 7.3.

378 Aprobado mediante Resolución de Secretaría General Nº 364-2014-MINEDU.

379 Ministerio de Educación. *Manual de Gestión Escolar. Directivos construyendo escuelas*. Lima: Minedu, 2015, p. 56.

El 2015, la gestión del clima escolar constituía el séptimo compromiso[380] de gestión escolar a cargo del o la docente-director/a, quien debía asegurar las siguientes acciones con apoyo de la comunidad educativa:

- Velar por una convivencia libre de cualquier tipo de violencia.
- Vigilar que las medidas disciplinarias no afecten la dignidad ni el proceso educativo de las y los estudiantes, quedando prohibido el castigo físico y/o humillante en las IE.
- Asegurar que el personal que labora en la escuela, y abuse física, psicológica y/o sexualmente de los estudiantes, sea procesado administrativa y/o judicialmente.

6.1. Sobre la violencia escolar

La violencia escolar es entendida como «[…] toda forma de violencia física o psicológica, lesiones y abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual que ocurre entre escolares, entre adultos y escolares, contra la propiedad, tanto dentro de la escuela como en sus inmediaciones, entre la escuela y el hogar y a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación (Facebook, YouTube, mensajes de texto, por ejemplo)».[381]

Según el Código de los Niños y Adolescentes, los niños y las niñas tiene derecho a la protección por los directores ante actos que afecten su integridad física y mental.[382] En ese sentido, las docentes-directoras y los docentes-directores tienen el deber de comunicar a las autoridades competentes los casos de maltrato físico, psicológico, de acoso, abuso y violencia sexual en agravio de las y los alumnos.

Al respecto, ante actos de acoso escolar, dicho personal debe adoptar diversas medidas para prevenir y atender las manifestaciones de la violencia entre pares, así como disponer la aplicación de medidas correctivas, cuyo objetivo es orientar la formación y el cambio de comportamientos inadecuados de los estudiantes, de acuerdo a su edad y nivel de desarrollo.[383] Esta labor debe realizarse en el entorno escolar, donde ocurren los actos de

---

380 Disposición 5.1.7 de la Resolución Ministerial N.º 556-2014-MINEDU, que aprueba las Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar en la Educación Básica 2015. Actualmente, es el quinto compromiso de gestion escolar.

381 Ministerio de Educación. *Paz escolar. Estrategia contra la violencia escolar (2013-2016)*. Lima: Minedu, 2014, p. 8. Esta definición se apoya en: Asamblea General de las Naciones Unidas. *La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Resolución 44/25. Noviembre, 20, 1989.

382 Código de los Niños y Adolescentes, artículo 18.

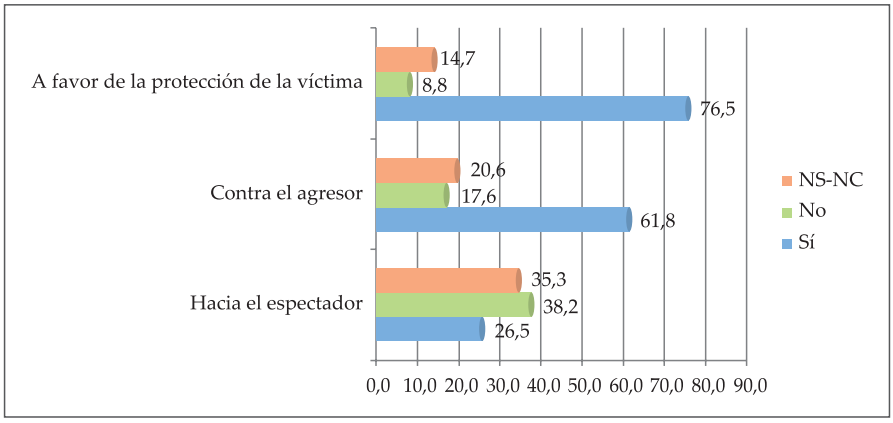
383 Decreto Supremo 010-2012-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, artículo 3.

violencia entre pares, pero también debe involucrar a las familias de las y los estudiantes afectados.

En ese contexto, en el 94 % (530) de las IE visitadas, el personal docente-director ha informado que no se ha dado algún tipo de violencia entre pares. Sin cuestionar la validez de este resultado, es probable que exista un subregistro de este fenómeno, principalmente por el temor del niño o de la niña afectada de exponerse a las represalias de su compañero o compañera que cometió el acto de violencia; también debido a la aceptación de expresiones de maltrato psicológico (por ejemplo, apodos ofensivos, mofas, insultos) o concepciones de tipo cultural sobre las que no se hubiese reparado en la afectación que producen.

En 6 % (34) de las IE de la muestra, según los docentes-directores se ha registrado algún caso de violencia entre pares, pero se ha informado sobre los hechos al padre o a la madre tanto del agredido como del agresor. De conformidad con el reglamento de la ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, el director, en coordinación con el responsable del equipo, debe convocar a los padres y las madres para informarles de los hechos y adoptar medidas de protección y corrección a los estudiantes involucrados.[384]

Gráfico 1
Adopción de medidas de protección por el personal docente-director (en % de 34 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

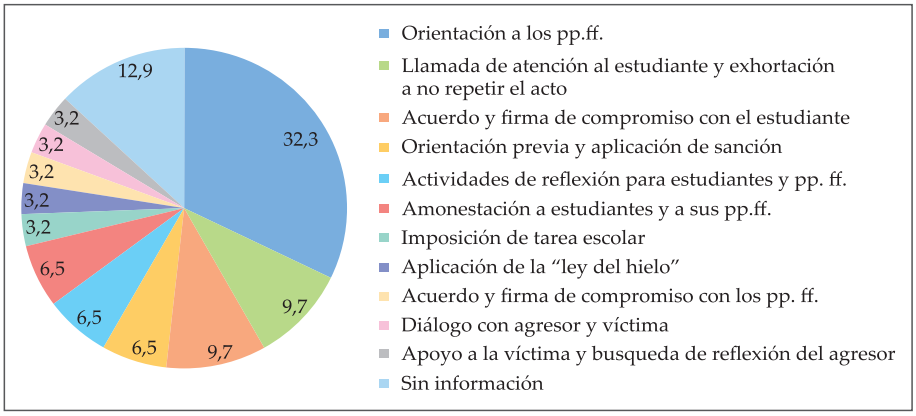
[384] Reglamento de la Ley 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, artículo 14, g.

Con respecto a las medidas adoptadas, el gráfico muestra que la mayoría de ellas fueron dirigidas a favor de la víctima, pero también al estudiante que cometió la agresión, y, en menor medida, para el/la compañero/a que vio el hecho, lo que constituye un buen abordaje del problema pues la protección debe darse a todos los involucrados, sean directos o indirectos.

En cuanto a las medidas correctivas —las cuales deben ser aplicadas a los estudiantes que agredieron, a fin de propiciar la reflexión y el aprendizaje de la experiencia vivida—, estas estuvieron dirigidas también a padres y madres, lo que evidencia el desconocimiento por parte de las y los docentes-directores respecto a la naturaleza y el objetivo de este tipo de medidas.

Normativamente, tales medidas son consideradas como toda acción que tiene por objeto orientar la formación y el cambio de comportamientos inadecuados en los estudiantes, de acuerdo a su edad y nivel de desarrollo, e implican diálogo, estímulos, promoción de valores positivos y consejería, entre otros.[385]

Gráfico 2
Tipos de medidas correctivas aplicadas por el y la docente-director/a al estudiante que agredió (en % de 31 IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

El gráfico muestra que en 10 IE (32,3 %) se organiza una reunión con los padres de familia del niño o niña que agredió y se les orienta para corregir la conducta y no se incurra en la misma. Asimismo, se llama la atención al y la alumno/a y se le exhorta a no reincidir en el acto, haciéndole firmar, a veces, un compromiso; esta situación fue dada a conocer en 3 IE (9,7 %).

[385] Reglamento de la Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, artículo 3, literal f.

No obstante, concita preocupación que, aunque el porcentaje sea mínimo, en dos IE (6,5 %) se aconsejó al alumno, pero a la vez se previó la posibilidad de disponer su retiro temporal o definitivo ante el acto de violencia realizado nuevamente; y que en una IE (3,2 %) se aplique la «ley del hielo», medidas que no resultan reparadoras ni formativas sino que implican un tipo de sanción e incluso un castigo humillante.[386] En el marco de la atención a la violencia escolar, es prioritario realizar medidas preventivas y disuasorias, que superen la práctica del escarnio o indiferencia que, a su vez, constituyen una forma de violencia psicológica.

Por otra parte, si bien el 41,2 % de IE los y las docentes-directores/as informaron que registran los actos de violencia en el cuaderno de incidencias, en el 53 % no fue efectuado, incumpliendo con esta obligación que tiene la finalidad de realizar y acreditar la adopción de medidas de protección y corrección.

Este documento resulta importante en el contexto de ubicación de las IE multigrado, porque en observancia del séptimo compromiso de gestión escolar sobre el clima institucional, el registro de dichos actos constituye también un indicador sobre su cumplimiento, al igual que la consignación de estos datos en el SíseVe. Sin embargo, respecto a esta plataforma, la dificultad en su acceso se presentaría, como se señaló anteriormente, en el déficit de conectividad tanto en el entorno como en la propia IE.

Aparte de ello, es de destacar que la violencia entre pares afecta no solo el rendimiento escolar del estudiante sino también a su salud mental, por los efectos negativos en la autoestima y el desenvolvimiento del niño o niña que puede manifestarse mediante episodios de ansiedad, depresión y hasta tendencias al suicidio.

Sobre el particular, en la supervisión realizada se identificó, en el marco de implementación del Plan de Salud Escolar, que la evaluación del tamizaje de salud mental fue realizada solo en el 20,5 % de las IE de la muestra. Ello demanda mayor intervención del Ministerio de Salud, a fin de considerar el ámbito escolar como otro de los espacios en donde debe enfatizar y extender sus actividades de prevención y atención de problemas que constituyan manifestaciones de la afectación de la salud emocional y psíquica de los estudiantes que residen en zonas rurales.

[386] Según el artículo 2, numeral 2 de la Ley Nº 30403, Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes, el castigo humillante es «[…] cualquier trato ofensivo, denigrante, desvalorizador, estigmatizante o ridiculizador, en ejercicio de las potestades de crianza o educación, con el fin de corregir, controlar o cambiar el comportamiento de los niños, las niñas y adolescentes, siempre que no constituya un hecho punible».

La violencia entre pares afecta no solo el rendimiento escolar del estudiante sino también su salud mental, por los efectos negativos en la autoestima y el desenvolvimiento del niño o niña que pueden manifestarse mediante episodios de ansiedad, depresión y hasta tendencias al suicidio.

La reforma de la salud mental,[387] que se está implementando actualmente mediante el modelo de atención comunitaria, propicia este tipo de medidas, pues "reorienta la atención de salud mental en el primer nivel de atención a través de un conjunto de intervenciones generales, especiales y diferenciadas, así como de programas que funcionan en red, cuya esencia en el primer nivel es su carácter ambulatorio […]". [388]

Aparte de ello, según el Minsa,[389] 60 profesionales de 30 establecimientos de salud de siete departamentos participaron en 2015 en el Programa de Fortalecimiento de Competencias de Salud Mental en el marco del Plan de Salud Escolar desarrollado por la Dirección de Salud Mental del Minsa.

Esta capacitación se brindó a 30 psicólogos y 30 médicos generales de La Libertad, Arequipa, Moquegua, Apurímac, Ucayali, Callao y Lima Metropolitana, para la implementación del piloto en el segundo semestre de dicho año en 34 IE del nivel inicial y 28 del nivel primaria del Programa Qali Warma. El paquete de atención a cargo de estos profesionales habría comprendido consulta médica e intervención en salud mental de forma individual y familiar en 30 establecimientos de salud a los escolares referidos desde la IE; la meta de atención señalada por el Minsa era realizar el tamizaje de salud mental a 4216 y 9528 estudiantes de inicial y primaria, respectivamente.

De otro lado, dada la existencia de estudiantes con discapacidad en las IE supervisadas, es preciso resaltar que, según datos de Unicef, los niños y las niñas con dicha condición son entre tres y cuatro veces más proclives a ser víctimas de violencia; se cree también que son más proclives a ser afectados por actos de violencia que sus pares sin discapacidad.

«Aquellos/as que tienen discapacidades que afectan a la comunicación pueden ser especialmente vulnerables a los malos tratos, ya que las dificultades para comunicarse pueden impedir que denuncien las experiencias de abuso».[390] Estas barreras también se harían extensivas a los y las estudiantes

---

387 Ley Nº 2889 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo Nº 033-2015-SA.

388 Boletín de Gestión: Salud mental comunitaria, nuevo modelo de atención. Minsa. 2016. p.5.

389 Nota de prensa publicada en la página web del MINSA. Disponible en: http://www.minsa.gob.pe/?op=51&nota=16603. Consulta realizada el 7 de agosto de 2016.

390 Unicef. *Estado Mundial de la Infancia 2013. Niñas y niños con discapacidad*. s.d.: 2013, pp. 44-45.

que usan lenguas originarias y en cuyas escuelas no se cuenta con personal docente ni directivo que se comunique en la misma lengua.

Otro tipo de violencia que puede suscitarse en el ámbito escolar es aquella que proviene del personal que labora en la IE. Según los «Lineamientos para la prevención y protección de los estudiantes contra la violencia ejercida por personal docente de las instituciones educativas»,[391] el y la docente-director/a debe involucrar a los estudiantes en la prevención de la violencia escolar. Para tal propósito, le corresponde orientarles sobre las acciones a realizar ante un acto de violencia, lo cual fue realizado, según lo señalado por docentes-directores/as de 486 IE (85,9 %).

Situación contraria sucede cuando se trata de que los y las estudiantes informen a las y los docentes-directores sobre algún acto de violencia proveniente del personal, pues en 89,6 % IE no se ha dado a conocer dicho acto, lo que no significa que se descarte su ocurrencia. Por consiguiente, el y la docente-director/a debe estar atento ante la existencia de casos de ese tipo, cuya comisión por parte de un docente implica aplicar una medida disciplinaria de separación preventiva,[392]además de informar de inmediato a la autoridad policial o al Ministerio Público[393] y UGEL.

En cuanto al número de casos comunicados a dichos/as profesionales sobre este tipo de violencia, los resultados muestran que 19 (3,5 %) docentes-directores/as de las IE supervisadas manifestaron que se les comunicó este tipo de casos, ante lo cual correspondía adoptar medidas inmediatas en salvaguarda de la integridad física y psicológica del niño o niña afectados.

En promedio, se trata de 1,3 casos de este tipo (un solo caso en 14 IE y más de uno en 6). Solo dos (10,5 %) docentes-directores/as efectuaron una separación preventiva contra el docente denunciado, conforme a la obligación establecida en la ley.[394]

De igual manera, 16 docentes-directores (84,2 %) no informaron de estos casos de violencia a la PNP, y 13 (68,4 %) tampoco los pusieron en conocimiento a la UGEL. Asimismo, del total de casos reportados por los entrevistados (19), solo en uno de ellos culminó con sanción de la referida instancia de gestión educativa descentralizada.

391 Directiva Nº 019-2012-MINEDU/VMGI-OET.
392 Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial, artículo 44.
393 Obligación establecida en la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, vigente al momento de la supervisión.
394 Ley de Reforma Magisterial, artículo 44.

6.2. Sobre la violencia familiar

Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes) 2014, la violencia familiar se refiere a todos los actos de agresión que se producen en el seno de un hogar, e incluye casos de violencia contra la mujer, maltrato infantil o violencia contra el hombre.

La data nacional muestra que el 72,4 % de las mujeres alguna vez sufrieron algún tipo de violencia por parte del esposo o compañero. Entre las formas de violencia prevalece la violencia psicológica y/o verbal (69,4 %), que afecta la autoestima; la violencia física (32,3 %); y la violencia sexual (7,9 %).[395]

Con relación al maltrato infantil —considerado como cualquier acción u omisión no accidental de un adulto a un niño o niña que provoca un daño en su integridad física, psicológica y/o social, lo cual se manifiesta con ansiedad, angustia, abatimiento, temor a que se repita, culpabilidad, etc.[396]—, la Endes muestra que entre las personas que corrigen a niños o niñas de 1 a 5 años de edad en el hogar destaca la madre (88,5 %), seguida por el padre (59 %).

En ese contexto, los padres, en su mayoría, propenden a reprender verbalmente, así como a hablar y explicar su conducta (61,8 % y 35,0 %, respectivamente); esta misma actitud se da en porcentajes altos en las madres (61,5 % y 33,1 %). Asimismo, muestra que la madre es la mayor ejecutora de la prohibición de algo que gusta a sus hijos o hijas, darles de palmadas (25,9 %), golpes (16,6 %) o castigos físicos (14,7 %) frente a los porcentajes presentados en los padres (22,3 %, 10,9 % y 13,9 %, respectivamente).

La prohibición de algo que gusta a los niños o las niñas es utilizada en mayor proporción por las madres con educación superior de hogares del quintil superior residentes en área urbana, Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao; mientras que golpes o castigos físicos son realizados generalmente por madres sin educación básica o nivel primaria del quintil inferior de riqueza, residentes en área rural, selva y en los departamentos de Amazonas, Cajamarca y Ucayali.

> La violencia doméstica puede tener graves consecuencias para las víctimas, entre ellas problemas de salud mental, abuso de sustancias, problemas de salud graves y dificultades en la prestación de cuidados a los niños. Es posible que esas consecuencias se hagan sentir más en las

[395] Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Encuesta demográfica y de salud familiar* 2014. Lima: Inei, 2014, pp. 361-362.

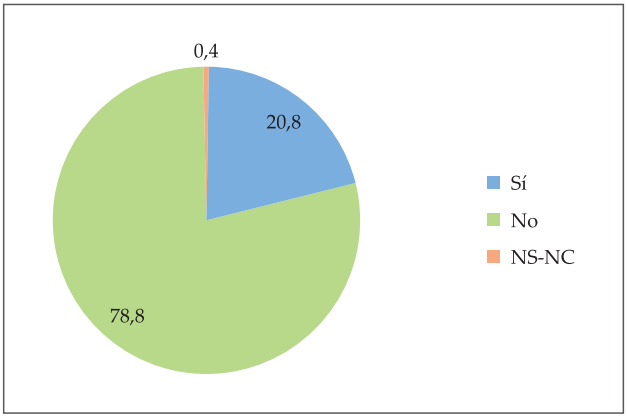
[396] Inei, 2014, p. 398.

> mujeres indígenas debido a la falta de acceso a servicios de apoyo y a la justicia, así como a sus circunstancias culturales y económicas concretas.[397]

El Código de los Niños y Adolescentes establece, en el ámbito educativo, la obligación de los y las directores/as de comunicar a la autoridad competente los casos de maltrato físico, psicológico, de acoso, abuso y violencia sexual en agravio de estudiantes, desamparo y otros casos que impliquen violación de derechos del niño o adolescente, así como otros hechos lesivos.[398]

Frente a los casos de violencia familiar, los resultados muestran que los y las docentes-directores/as de 118 (20,8 %) IE sí tomaron conocimiento al respecto mediante un caso (65,3 %) o dos (15,3 %), en tanto que en 78,8 % IE no se conoció algún caso de ese tipo.

Gráfico 3
Proporción de IE con algún caso de violencia familiar en 2015
(en % del total de IE)



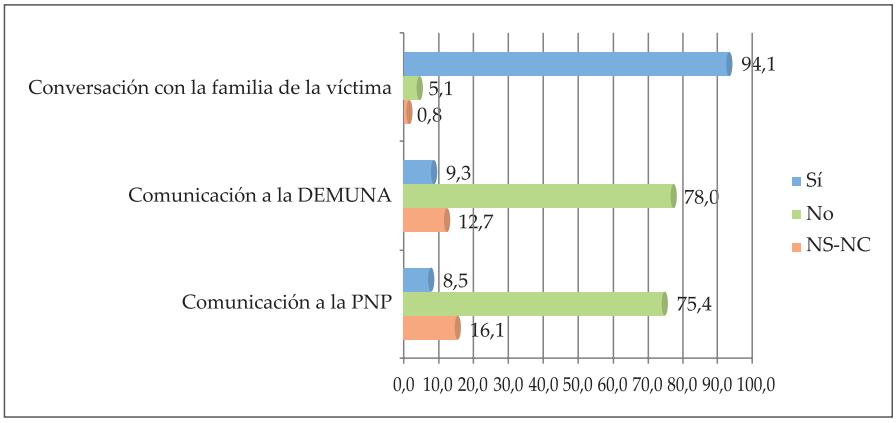
Fuente: Defensoría del Pueblo (2015).

La respuesta ante los casos de violencia familiar conocidos por dichos/as profrecionales fue limitada, puesto que no se comunicó del hecho a la Policía Nacional, ni tampoco a la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA). Una explicación sería la falta de comunicación telefónica,

[397] TAULI-CORPUZ, Victoria. *Derechos de las mujeres y niñas indígenas. Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. A/HRC/30/41, 6 de agosto de 2015, par. 58.
[398] Código de los Niños y Adolescentes, artículo 18.

inaccesibilidad geográfica, déficit de comisarías o DEMUNA,[399] CEM,[400] etc. Sin embargo, distinta actitud fue demostrada ante los padres y las madres del estudiante: los y las docentes-directores/as de 94 % (111) IE donde se conoció algún caso de violencia conversaron con ellos/as, conforme se colige del siguiente gráfico.

Gráfico 4
Acciones adoptadas por la dirección de las IE frente a casos de violencia familiar (en % de 118 IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Según la Ley N.º 30403, que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes, estos/as, sin exclusión alguna, tienen derecho al buen trato, lo que implica recibir cuidados, afecto, protección, socialización y educación no violentas, en un ambiente armonioso, solidario y afectivo, en el que se le brinde protección integral, ya sea por parte de sus padres, tutores, responsables o representantes legales, así como de sus educadores, autoridades administrativas, públicas o privadas, o cualquier otra persona.[401]

[399] En el ámbito nacional existen 1709 Defensorías Municipales del Niño y Adolescente. Véase: http://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/dgnna/dna/directorio/index.htm.Consulta realizada el 13 de agosto de 2015.

[400] En el ámbito nacional existen 239 Centros de Emergencia Mujer. Véase: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/13102/PLAN_13102_2016_DIRECTORIO_WEB__CEM_AL_12.04.2016.PDF>. Consulta realizada el 13 de agosto de 2015.

[401] Ley Nº 30403, Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes. Primera Disposición Complementaria y Modificatoria.

Sobre el particular, el Comité de los Derechos del Niño[402] ha resaltado la emisión de dicha norma, pero también que, pese a las mejoras, sigan estando generalizadas la aplicación y la aceptación social de los castigos corporales. Por tal motivo, ha recomendado al Estado peruano intensificar esfuerzos para concientizar sobre los efectos perjudiciales —físicos y psicológicos— de los castigos corporales y promover formas positivas, no violentas y participativas de educación y disciplina de niños y niñas.

En ese sentido, ha recomendado impartir formación a directores/as, docentes y otras personas que trabajen con y para niños y niñas, a fin de lograr que puedan reconocer en ellos/as a víctimas de castigos corporales y prestarles una ayuda adecuada.

6.3. Mecanismos o instrumentos para la atención de los diversos tipos de violencia que afectan a los y las estudiantes

Las normas sectoriales promueven la implementación de un clima escolar positivo que contribuya a mejorar la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje, considerado como un factor protector fundamental frente a diversos riesgos psicosociales que pueden afectar a los y las estudiantes.[403]

Según la Norma Técnica para el Desarrollo del Año Escolar 2015, las medidas de identificación, registro, atención y seguimiento de los diversos conflictos que pudieran presentarse en la IE, deben ser realizadas de manera conjunta por el director y el Comité de Tutoría, cuya constitución obligatoria corresponde impulsar al y la docente-director/a para desarrollar acciones de prevención, protección integral y detección temprana de la violencia en la escuela.

Al respecto, en los resultados de la supervisión defensorial se ha identificado que el 77 % de IE (436) ha constituido el Comité de Tutoría y Convivencia Democrática, el cual —formalmente— debe ser conformado por el director, el coordinador de Tutoría, el docente responsable de Convivencia y Disciplina Escolar, los docentes tutores, representantes de los y las estudiantes y otros integrantes, de acuerdo a las necesidades y características de la IE.[404]

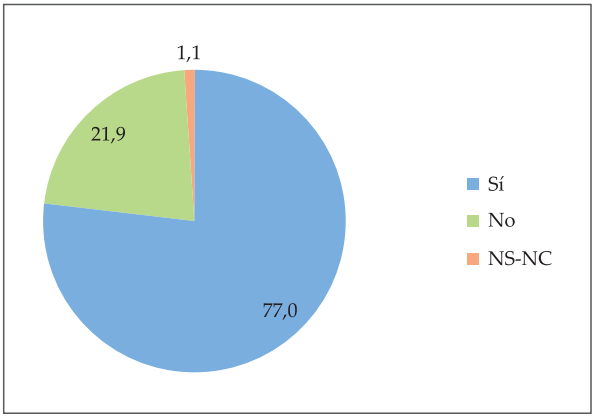
---

402 Comité de Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú. 2 de marzo de 2016.

403 Ministerio de Educación. *Tutoría y orientación educativa en la educación primaria*. Lima: Minedu, 2007, p.16.

404 «Normas para el desarrollo de las acciones de tutoría y orientación educativa en las Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local e Instituciones Educativas», disposición 6.4.

Gráfico 5
Proporción de IE con Comité de Tutoría y Convivencia Democrática (en % del total de IE)



Fuentey elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Sin embargo, la sola constitución de dicho Comité no resulta suficiente para la planificación de diversas acciones dirigidas a prevenir o atender los conflictos que podrían ocurrir en la IE; tampoco para superarlos sin apoyo alguno, sobre todo en escuelas de tipo polidocente multigrado ubicadas en zonas rurales y bilingües, cuyos comités deben incluir a representantes de comunidades u organizaciones locales.[405] En ese sentido, solo 170 (39 %) de las IE supervisadas que cuentan con el referido comité (436 IE) ha comprendido a dichos representantes en la constitución del mismo.

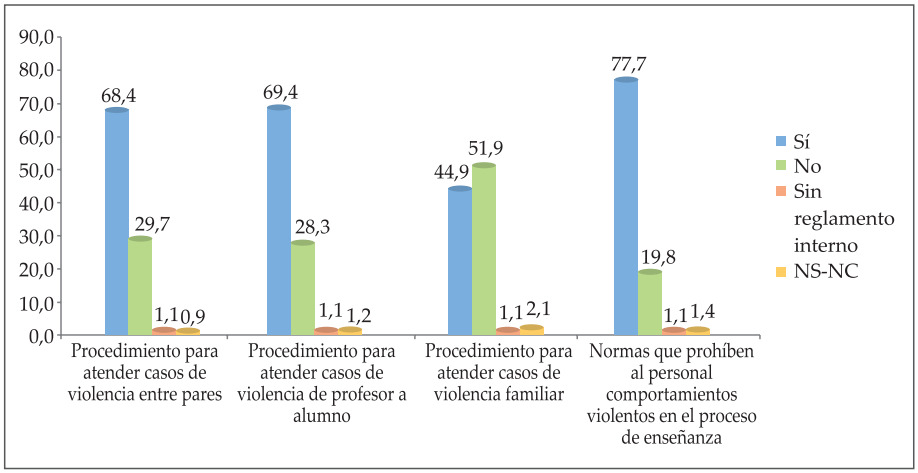
Un instrumento de gestión importante para abordar los tipos de violencia escolar es el reglamento interno, el cual debe concordar con los valores y lineamientos de política educativa pertinentes para la IE, y precisar las funciones que corresponden a los distintos órganos de la IE. Además, debe establecer las pautas y los procedimientos de desempeño y comunicación entre los diferentes miembros de la comunidad educativa,[406] y regular los derechos y deberes de los actores que participan en ella.

No obstante, un aspecto tambien a considerar es la violencia que ocurre en el hogar del estudiante, hecho que repercute en su rendimiento escolar, autoestima y en la interacción con sus pares y demás miembros de la comunidad educativa.

[405] Reglamento de la Ley 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, artículo 9.
[406] Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 137.

En ese sentido, este instrumento resulta necesario para regular procedimientos referidos a la atención de la violencia escolar y otras manifestaciones que se derivan de la violencia familiar que sufre el/la estudiante en su hogar.

Gráfico 6
Proporción de IE cuyo reglamento interno contempla PROCEDIMIENTOS frente a la problemática de la violencia (en % del total de las IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En lo resultados se muestra que el tema de violencia familiar está contemplado en menor medida en los reglamentos internos de las IE visitadas, mientras que la violencia entre pares, la violencia proveniente del y la docente y la prohibición de comportamientos violentos se registran en los reglamentos de más de la mitad de las escuelas, lo que respondería a la existencia de normas específicas del sector que regulan expresamente la violencia escolar, como son las siguientes:

a. Ley N.º 29719, que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, y su reglamento.
b. «Lineamientos para la implementación de la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar "Paz Escolar"».
c. Directiva N.º 019-2012-MINEDU/VMGI-OET, sobre «Lineamientos para la prevención y protección de los estudiantes contra la violencia ejercida por personal docente de las instituciones educativas».

Si bien la violencia familiar es un problema que ocurre fuera del ámbito de la IE, el hecho de pasar largas horas en el aula permitiría al personal a

cargo percibir manifestaciones reiteradas en el ánimo o rendimiento escolar del o la estudiante afectado/a en su capacidad de aprender y en su interacción con sus pares y familia. Ello, sobre todo si se trata de aulas multigrado que, debido al número de estudiantes, facilita la identificación de indicios de su ocurrencia en el hogar de los niños o las niñas.

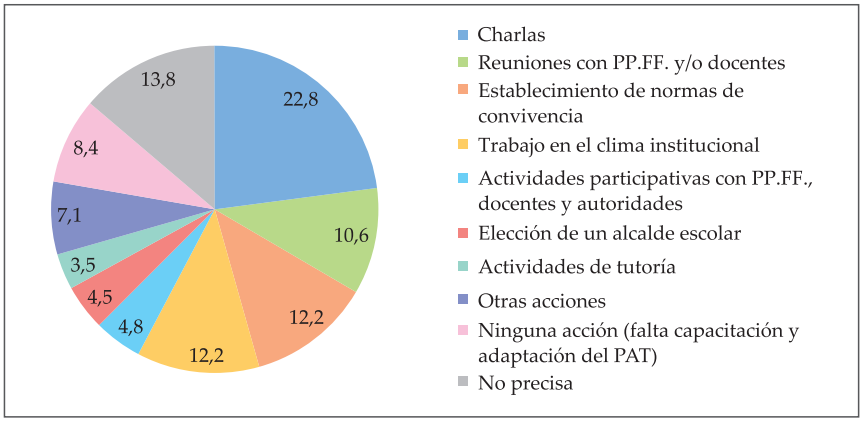
Por ello, el desconocimiento sobre los procedimientos a seguir ante casos de violencia familiar no debería impedir que el y la docente-director/a oriente a los estudiantes y su familia sobre las acciones a realizar ante un acto de violencia, así como acompañarlos a los servicios locales de protección y asistencia correspondientes, bajo responsabilidad.[407] Sin embargo, en la gestión del y la docente-director/a de IE multigrado en ámbitos rurales no habría que obviar que este aspecto está necesariamente ligado a la disponibilidad de entidades oficiales de prevención, protección, investigación y judicialización ante este tipo de casos.

Otro instrumento de planificación escolar que comprende lineamientos, objetivos y acciones para el desarrollo de la convivencia en la IE, es el Plan de Convivencia. No obstante, en menos de la mitad de las referidas IE, es decir, 43,6 % (247), se cuenta con dicho instrumento para enfrentar los diversos tipos de violencia que pudieran presentarse en el ámbito escolar.

Las IE sin Plan de Convivencia Institucional suelen organizar charlas de diferente índole para favorecer una convivencia institucional en las IE (22,8 %), mientras que otras escuelas declaran hacer un «trabajo en el clima institucional» (12,2 %). La reunión con los padres de familia y docentes es una acción también significativa (10,6 %), al igual que el establecimiento de normas de convivencia (12,2 %).

[407] Numeral 6.4.2 de la Resolución Ministerial N.° 519-2012-ED, «Lineamientos para la Prevención y Protección de las y los Estudiantes contra la Violencia Ejercida por Personal de las IIEE».

Gráfico 7
Acciones adoptadas en IE sin Plan de Convivencia Institucional para promover la convivencia democrática (en 311 del total de IE)



Fuente: Defensoría del Pueblo (2015).

En la categoría «Otras acciones» (7,1 %) figuran: afiliación al Sistema Especializado en la Atención de casos de Violencia Escolar (SíseVe); diagnóstico sobre violencia escolar; organización de jornadas de reflexión; campañas de buen trato y actividades extracurriculares como la visita de otras IE. Al respecto, es preciso señalar que otra de las obligaciones del y la docente-director/a es afiliar a su IE al SíseVe. Sin embargo, este mecanismo en zonas rurales con problemas de conectividad, como se da en el contexto de las IE supervisadas, resulta ineficaz.

Como se señaló en el capítulo 2, solo el 8,8 % de IE cuenta con el servicio de internet en el local escolar para el registro virtual de casos en dicha plataforma virtual, aunado al hecho de que en el entorno de ubicación de 7,6 % de IE visitadas se tiene disponibilidad del referido servicio.

En ese sentido, Avilés Martínez (2012, p. 16) reflexiona: «Considerar la planificación de las actuaciones educativas contra el maltrato en el seno mismo del proyecto educativo, da lugar a incidir adecuadamente en contenidos, procedimientos, actitudes que abordar y en las estrategias organizativas, metodológicas y didácticas que se ponen en marcha por parte de quienes tienen ser los protagonistas: los miembros de la comunidad educativa».[408]

[408] Avilés Martínez, José María. *Manual contra el bullying. Guía para el profesorado*. Lima: Libro Amigo, 2012.

Por último, sobre la problemática de la violencia, se puede apreciar las actividades implementadas en las IE para sensibilizar a los diferentes actores con los cuales interactúan de forma cotidiana.

El 78,6 % del personal entrevistado indicó que cumplió con desarrollar alguna charla a la comunidad educativa referida a los tipos de violencia y los mecanismos para hacer valer los derechos de las personas afectadas. No obstante, solo el 41,5 % de dicho personal capacitó a los y las docentes sobre acompañamiento socioafectivo y cognitivo del alumnado, medida que la ley prevé implementar a través del CONEI en respuesta a la existencia de actos de violencia derivados del docente.[409]

Sobre el particular, se tiene conocimiento que en el ámbito nacional, la plataforma SíseVe registró 2196 casos referidos a violencia entre pares y 1445 cometidos por personal docente y directivo el año 2015. Además, de la muestra de IE supervisadas por la Defensoría del Pueblo, el MINEDU ha dado a conocer la existencia de cinco casos de violencia entre pares y un caso de profesor/director a estudiante.[410]

Todos estos datos demuestran que habría un subregistro de la violencia escolar que ocurre en IE ubicadas en ámbitos rurales. Además, que los casos de violencia familiar constituyen un aspecto identificado en un número considerable de las escuelas visitadas.

Con respecto al marco normativo de protección ante estos tipos de violencia que afectan a los/las estudiantes, sus disposiciones son aplicadas de manera insuficiente por parte de los y las docentes-directores/as entrevistados/as.

En ese contexto, es obligación del Estado tomar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas adecuadas para proteger al niño o la niña de cualquier forma de violencia física o mental, de traumatismos o de maltratos, de descuidos o tratamiento negligente, de maltrato o explotación, en especial del abuso sexual, mientras se encuentre al cuidado de sus padres, del representante legal o de cualquier otra persona que esté a su cuidado.[411]

Al respecto, se debe resaltar que Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del

---

409 Resolución Ministerial N.° 519-2012-ED, «Lineamientos para la Prevención y Protección de las y los Estudiantes contra la Violencia Ejercida por Personal de las IIEE». Numeral 6.4.1.

410 Oficio Nº 141-2016/MINEDU/VMGI-DIGC, del 1 de abril de 2016.

411 *Véase*: Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 19.

grupo familiar,[412] y su reglamento constituyen un avance cuyas medidas alcanzan a otros miembros vulnerables del entorno familiar, como los niños y las niñas.

De acuerdo a dicha ley, la obligación de denuncia frente a este tipo de casos se aplica a los profesionales de la educación; además, se dispone la justificación de inasistencias y tardanzas debido a situaciones de violencia, y el cambio de lugar y horario de estudios;[413] incluso, la atención especializada en el ámbito educativo, de las secuelas de la violencia «de modo que el servicio educativo responda a sus necesidades sin desmedro de la calidad del mismo».

En cuanto a su reglamento, esta norma obliga al Minedu a elaborar una ruta para la intervención y derivación de casos de violencia identificados en las IE, así como de dictar medidas específicas para regular los derechos en el campo de la educación.[414]

Mediante el principio de intersectorialidad dispone desarrollar acciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma continua y articulando entre las instituciones del Estado y los niveles de gobierno que conforman el Sistema Nacional para la Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

También, con referencia a las zonas rurales y en atención a su realidad geográfica, sociocultural y económica, establece medidas de implementación de acciones de prevención, protección, atención, sanción y recuperación que involucran la intervención supletoria de los juzgados de paz, ante la falta de disponibilidad de jueces de familia o de paz letrado, o de comisarías.

Del mismo modo, prescribe que en lugares en donde coexisten juzgados de familia, o los que hagan sus veces, o juzgados de paz, con autoridades de comunidades campesinas, nativas o rondas campesinas con funciones jurisdiccionales, se establezcan medidas y formas de coordinación funcional y operativa para investigación y sanción de la violencia contra mujeres e integrantes del grupo familiar, conforme al artículo 149 de la Constitución.

El reto, por consiguiente, es su implementación efectiva acompañada de capacitación a dichos operadores de justicia en los enfoques de género,

412 Aprobado por Decreto Supremo Nº 009-2016-MIMP, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de julio de 2016.
413 Ley 30364, artículos 15 y 12, respectivamente.
414 Decreto Supremo Nº 009-2016-MIMP, artículo 82.

discapacidad, niñez, interculturalidad, entre otros, que caracterizan a los estudiantes de IE ubicadas en ámbitos rurales.

Con referencia a lo señalado anteriormente, se debe resaltar que el Comité de los Derechos del Niño acogió con satisfacción la dación de la Ley Nº 30364. Sin embargo, ha expresado su preocupación sobre lo siguiente:

- El escaso número de denuncias y falta de investigaciones efectivas sobre la violencia contra los niños, especialmente violencia sexual, que posibilita la impunidad de los autores.
- El incremento de la gravedad y frecuencia del acoso y violencia en las IE.
- Las deficiencias en el sistema de protección de niños y niñas víctimas de violencia y abusos, considerando que este sistema no abarca la totalidad del territorio nacional, se centra en respuestas a la violencia en lugar de la prevención y no siempre funciona con eficacia debido, entre otros motivos, a la limitada capacidad y déficit de recursos.

Por consiguiente, estas observaciones deben ser consideradas por el Estado en el diseño e implementación intersectorial e intergubernamental de instrumentos de política pública sobre la violencia, problemática social que trasciende la escuela y cuya atención requiere ser adaptada a las características de las zonas rurales.

Capítulo 7

¿Cómo colabora la familia con la gestión del y la docente-director/a?

7.1. El rol de padres y madres de familia en la educación de sus hijos e hijas

El artículo 13 de la Constitución política establece que los padres y las madres de familia tienen tanto el deber de educar a sus hijos, como el derecho de participar en el proceso educativo de estos y elegir su centro de estudios.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha desarrollado una serie de principios que inspiran el proceso educativo. Respecto al rol de los padres y las madres de familia, el citado colegiado estableció el principio de responsabilidad, que deriva del deber de educar a los hijos; y el principio de participación, que implica su involucramiento en el proceso y desarrollo educativo de sus hijos.[415]

En la linea del marco constitucional, la LGE establece que la familia es el primer responsable de la educación integral de los hijos. Es decir, les corresponde, entre otros, educarlos, participar y colaborar en su proceso educativo, organizarse en asociaciones u otras instancias de participación y apoyar la gestión educativa de la escuela.[416]

Sobre la importancia de la vinculación entre la familia y la escuela, en años recientes se ha visto reflejada por los efectos que tendría la familia en el logro académico de los niños y las niñas en la institución educativa.[417] En ese sentido, apoyándose en los resultados de Treviño *et al*. (2010), Sarmiento y Zapata (2014, p. 8) señalan que la familia es una variable que repercute decididamente en el rendimiento académico, a veces de un modo tan firme e influyente que los procesos implementados por los docentes, tanto para la enseñanza y el aprendizaje como para la gestión global de la escuela:

> […] la participación de la familia en la escuela, junto con el sexo del estudiante, la pertenencia a una etnia indígena y el trabajo infantil son

[415] Tribunal Constitucional del Perú, sentencia del recaída en el Expediente N.° 4232-2004-AA/TC, fundamento 12.

[416] Ley General de Educación, artículo 54.

[417] Sarmiento Paola y Mayli Zapata. *Educación y Aprendizajes. Modelo conceptual sobre la participación de la familia en la escuela: un estudio cualitativo en cuatro localidades del Perú. Avances de Investigación 16.* Lima: Grade, 2014, p. 7. Disponible en: http://www.grade.org.pe/publicaciones/13344-modelo-conceptual-sobre-la-participacion-de-la-familia-en-la-escuela-un-estudio-cualitativo-en-cuatro-localidades-del-peru/. Consulta realizada el 3 de junio de 2016.

> las variables que presentan una mayor relación con el rendimiento educativo de los estudiantes —para todas las áreas y grados evaluados—, incluso más que procesos escolares como el desempeño de los docentes, la gestión del director y el clima escolar. (Sarmiento y Zapata, 2014, p. 8)

En concideración a la importancia de la variable «familia», Sarmiento y Zapata (2014, p. 24) proponen un modelo teórico sobre la participación de la familia en la escuela, en base a cuatro dimensiones.

Cuadro 1
Modelo teórico de participación de la familia en la IE

Propuesta de modelo conceptual sobre la participación de la familia en la escuela	
Dimensión 1: Soporte de la familia en la experiencia escolar de los estudiantes.	a) Facilitación de condiciones básicas en el hogar. b) Supervisión e intervención de la familia.
Dimensión 2: Comunicación entre familia y escuela.	a) Comunicación de la escuela hacia la familia. b) Comunicación de la familia hacia la escuela.
Dimensión 3: Participación de la familia en la gestión y las actividades de la escuela.	a) Asistencia a eventos de la escuela. b) Soporte en funciones de la escuela y actividades formativas. c) Toma de decisiones en asuntos académicos y de gestión de la escuela.
Dimensión 4: Integración de la comunidad para dar soporte a la experiencia escolar de los estudiantes.	a) Construcción de redes comunitarias de familias. b) Integración de los servicios de la comunidad.

Fuente: Sarmiento y Zapata (2014, p. 24). Elaboración: Defensoría del Pueblo (2016).

7.2. La participación de las familias en el proceso educativo

Como se ha señalado, el marco legal vigente promueve la participación de los padres y madres de familia en el proceso educativo de sus hijos a través de dos medios institucionalizados: el Conei y la Apafa.

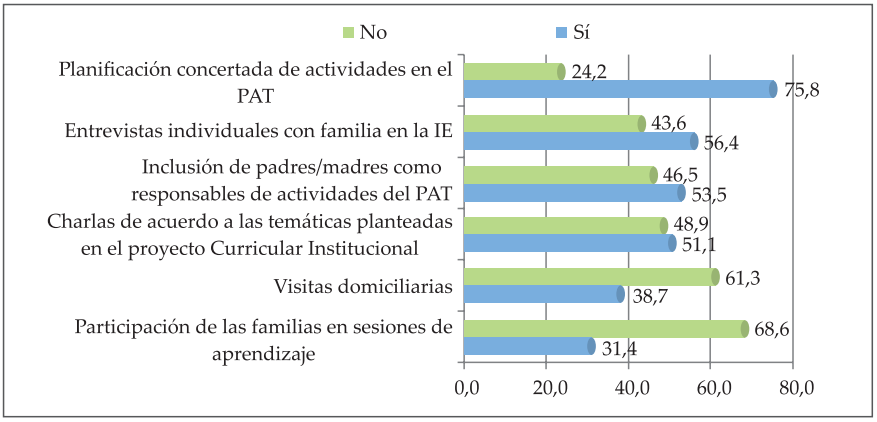
En concordancia con ello, el Marco de Buen Desempeño del Directivo[418] ha considerado, entre una de las funciones del y la director/a de la escuela, promover la participación de la familia y de la comunidad educativa como un desempeño específico a alcanzar.[419]

[418] Aprobado por Resolución de Secretaría General Nº 304-2014-MINEDU, publicada el 27 de marzo de 2014.

[419] Dominio 1–Competencia 2–Desempeño 6. Promueve la participación organizada de las familias y otras instancias de la comunidad para el logro de las metas de aprendizaje, sobre la base del reconocimiento de su capital cultural.

Al respecto, tenemos los siguientes resultados de la supervisión.

Gráfico 1
Medidas adoptadas por docentes-directores/as para fomentar la participación de las familias en el proceso educativo (en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De acuerdo con lo informado, unos 429 (75,8 %) docentes-directores/as entrevistados/as manifestaron que la planificación concertada de actividades en el Plan Anual de Trabajo (PAT) de la IE es la forma como fomentan la participación de padres y madres de familia en el proceso educativo. Vinculado con ello, en 303 IE (53,5 %) los y las entrevistados/as manifestaron que, además, los incluyen como responsables directos de algunas actividades incluidas y concertadas en el PAT.[420]

El PAT[421] es un instrumento de gestión que se formula con la participación de la comunidad educativa a través del Consejo Educativo Institucional (CONEI), y tiene por función articular y ordenar las actividades de la escuela a través de los compromisos de gestión, estableciéndolos de manera tal que tengan como eje y objetivo principal el logro de aprendizajes de las y los estudiantes.[422]

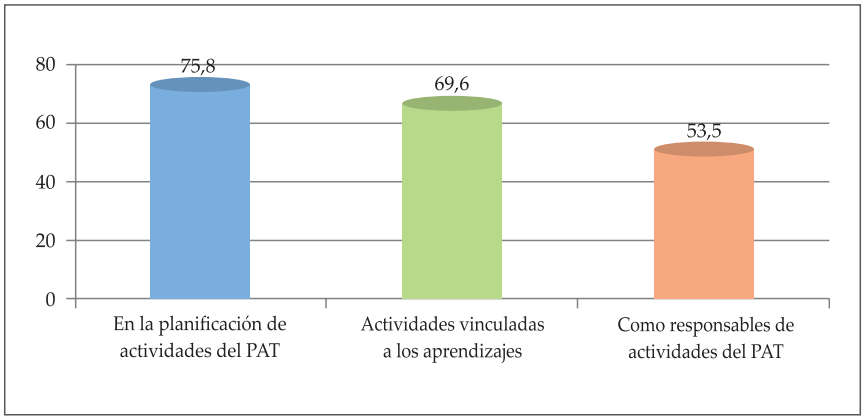
Además, se destacan dos respuestas brindadas por los y las docentes-directores/as, que reflejarían el nivel de proactividad de estos, así como el interés de los padres y madres de familia en el desarrollo del proceso educativo

420 Dimensión 3: «Participación de la familia en la gestión y las actividades de la escuela».
421 Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 137, literal b.
422 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Manual de Gestión Escolar. Directivos construyendo escuela*. Lima: MINEDU, 2015, p. 65.

de sus hijos e hijas. Al respecto, en 219 IE (38,7 %) dichos/as profesionales realizan visitas domiciliarias a sus estudiantes, lo cual significaría un esfuerzo adicional y acercamiento al entorno familiar de los niños y niñas. Un segundo aspecto, vinculado al anterior y expresado por estos, es la realización de entrevistas individuales con los padres y madres de familia en la propia institución educativa, en 319 IE (56,4 %).[423]

A su vez, una de las formas menos recurrentes de promover la participación de los padres y las madres de familia tiene relación con su inclusión en las sesiones de aprendizaje, tal como lo informaron 178 (31,4 %) docentes-directores/as.[424] También, 289 (51,1 %) manifestaron que realizan charlas con la familia de acuerdo a las temáticas planteadas en el Proyecto Curricular Institucional.[425]

Cuadro 2
Promoción de la participación de familias en el proceso educativo



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Este gráfico permite establecer que en las escuelas supervisadas existe un alto porcentaje de docentes-directores/as que promueven la participación de las familias en el proceso educativo. Sin embargo, la promoción es una actividad que parte de su gestión, pero cuyos efectos y resultados dependen de cada familia a partir de diversos factores, como pueden ser la falta de tiempo, las obligaciones laborales, entre otros.

423 Dimensión 2: «Comunicación entre familia y escuela».
424 Cabe resaltar que solo en una IE se informó que la única forma de participación de los padres y madres de familia se da a través de los «Días del Logro».
425 Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 137, literal a.

En las escuelas supervisadas existe un alto porcentaje de docentes-directores/as que promueven la participación de las familias en el proceso educativo. Sin embargo, los efectos y resultados de esta actividad, que es parte de su gestión, dependen de cada familia a partir de diversos factores.

En relación con ello, otro dato que arroja la supervisión muestra que aproximadamente 228 (44,3%) docentes-directores/as expresaron que uno de los motivos por los cuales no se alcanzaría plenamente el logro de los aprendizajes sería la falta de apoyo de los padres y las madres de familia. Es decir, en un grupo de escuelas, el personal docente-directivo sostendría que las familias no se involucran directamente y/o no apoyan el proceso educativo de sus hijo e hijas.[426]

En consideración a ello, la participación de los padres y madres de familia en el proceso educativo de los y las estudiantes y sus efectos reales en sus logros académicos requiere un estudio más profundo y detallado. Sobre todo en ámbitos como el rural, donde las características sociales, económicas y culturales pueden condicionar e influir en la participación de las familias en las escuelas.

7.3. El Consejo Educativo Institucional y la Asociación de Padres de Familia

De acuerdo a la LGE, el Consejo Educativo Institucional (Conei) es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana, conformado en el marco de la institución educativa. Lo preside el director de la IE y está conformado por subdirectores, representantes de los docentes, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia; también puede ser integrado por otras instituciones de la comunidad por invitación de sus miembros.[427]

A su vez, la Asociación de Padres de Familia (Apafa), es una organización de personas, sin fines de lucro y de personería jurídica de derecho privado, cuya finalidad es canalizar institucionalmente el derecho de los padres y madres de familia de participar en el proceso educativo de sus hijos.[428]

Es decir, según la ley, la Apafa tendría por fin ser un medio de participación de los padres y madres de familia, mientras que el Conei, además de ello, es una vía para el diálogo y la concertación de la comunidad educativa y para promover la vigilancia ciudadana en el ámbito de la escuela y su gestión.

---

426 Cfr. Sarmiento y Zapata, 2014, p. 19.

427 Ley General de Educación, artículo 69.

428 Ley Nº 28628, Ley que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas, publicada el 25 de noviembre de 2005, artículo 4.

Las funciones atribuidas al Conei serían la razón por la cual la LGE establece excepcionalmente que este se podrá conformar sin la participación de los padres y madres de familia cuando las características de las IE lo justifiquen. Asimismo, dicha ley dispone que donde existan escuelas unidocentes y polidocentes multigrado, el Conei se organizará sobre la base de los miembros que conforman la red educativa correspondiente.[429]

Entre ambos medios de participación existe un vínculo de colaboración recíproca, en la medida que los padres y las madres de familia participan en el Conei a través de los representantes de la Apafa, y a través del Conei los miembros de la Apafa participan en la elaboración y ejecución de los instrumentos de gestión de la institución educativa, entre ellos el PAT.[430]

Con relación al Conei, los resultados muestran que en 522 IE (92,2 %) este se constituyó, mientras que en 43 IE (7,6 %) no se conformó y en una IE no obtuvo información. Asimismo, del grupo de escuelas que conformaron su Conei, en 420 (80,5 %) este organo participó en la elaboración del PAT, mientras que en 95 (18,2 %) no lo hicieron y en 7 (1,3 %) IE no se obtuvo respuesta de parte de los entrevistados. Estos datos muestran que, a través del Conei, los padres y las madres de familia participan en la gestión de la escuela. No obstante, en las escuelas rurales visitadas también se halló una alta participación de la Apafa.[431]

A fin de ejemplificarlo, se puede mencionar que en temas relevantes vinculados a la gestión de la IE, como los problemas de aprendizaje y la infraestructura del local escolar, en 376 (66,4 %) y 393 (69,4 %) escuelas, respectivamente, la Apafa participó en la adopción de acuerdos sobre dichos temas. Es decir, sobre la participación del Conei y la Apafa en la inclusión de diversas temáticas en el PAT y la adopción de acuerdos sobre las mismas, la supervisión refleja que ambas instancias institucionalizadas de participación de la familia han tenido un importante rol en esta labor.

Por otra parte, además de la participación de las familias en la escuela, la supervisión recogió información acerca de la implementación del Plan Anual de Trabajo de la escuela, así como de las temáticas abordadas en este instrumento de gestión. Los resultados se muestran en el siguiente gráfico:

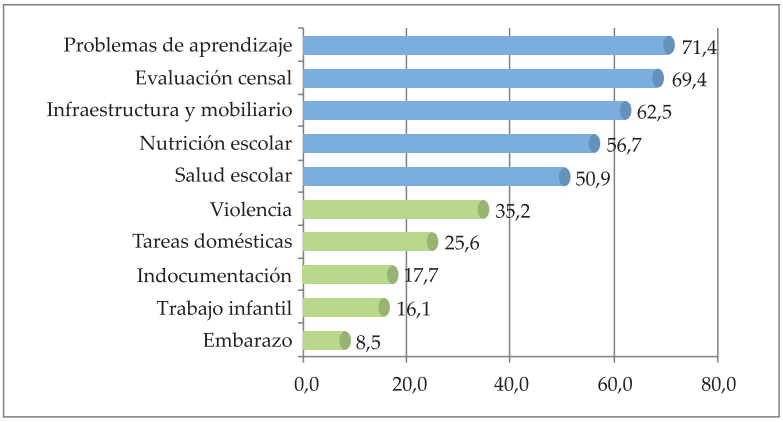
---

429 Ley General de Educación, artículo 69.

430 Reglamento de la Ley Nº 28628, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2006-ED, publicado el 9 de febrero de 2006, artículo 11, literal a.

431 Cfr. Defensoría del Pueblo. *Una mirada a la escuela rural. Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria. Series Informes de Adjuntía. Informe de Adjuntía Nº 017-2013-DP/AAE.* Lima: Defensoría del Pueblo, 2013, p. 64.

Gráfico 2
Problemática incluida en el PAT y abordada por CONEI y APAFA (en % del total de IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De acuerdo a la norma técnica del año escolar 2015, la implementación del Plan Anual de Trabajo constituye uno de los compromisos de gestión que las y los directores de IE públicas debieron cumplir. Asimismo, el Marco de Buen Desempeño del Directivo contempla como uno de los desempeños el diseño, de forma participativa, de los instrumentos de gestión escolar, considerando las características del entorno institucional, familiar y social.[432]

Al respecto, el gráfico anterior muestra los diversos temas que han sido incluidos en el Plan Anual de Trabajo de las escuelas supervisadas; de ello, se pueden establecer dos grupos de temas que han recibido un abordaje diferente: uno, donde los temas han sido abordados por más de la mitad de escuelas supervisadas, y otro, en el que los temas han sido recogidos en menos de la mitad de escuelas.

Los problemas de aprendizaje y la evaluación censal de estudiantes son temas recogidos en 404 IE (71,4 %) y 393 IE (69,4 %), respectivamente, constituyéndose en los contenidos más incluidos en el PAT de las escuelas de la muestra. Ello se explicaría porque todas las actividades incluídas en este instrumento de gestión escolar deben tener como meta final el logro académico de las niñas y los niños, es decir, el PAT tiene como eje principal el logro de los aprendizajes.

[432] Dominio 1–Competencia 1–Desempeño 2.

Además, el tercer tema que mayor concideración ha tenido en el PAT de las escuelas supervisadas es la infraestructura escolar, el cual ha sido tratado en 354 IE (62,5 %). Existe una brecha de infraestructura educativa y el Estado viene ejecutando acciones para cerrarla, una de las cuales es la ejecución del programa anual de mantenimiento de locales escolares; la presencia de este programa en las escuelas de la muestra, así como el natural interés de los padres y madres de familia porque sus hijos e hijas estudien en ambientes seguros e idóneos, explicarían que este tema haya sido tan abordado en las IE.

Los otros temas que han sido altamente incluidos en el PAT son la nutrición y la salud escolar, los cuales han merecido el interés de la comunidad educativa en 321 IE (56,7 %) y 288 IE (50,9 %), respectivamente. Esto se explicaría porque en las escuelas supervisadas se están implementando intervenciones intersectoriales que abordan ambos temas, las mismas que, en el proceso de su ejecución, contemplan la participación directa de los padres y madres de familia. Así, al momento de la supervisión el Plan de Alimentación Escolar Qali Warma se estaba ejecutando en la totalidad de las escuelas supervisadas, mientras que el Plan de Salud Escolar «Aprende Saludable» estaba presente en 458 IE (80,9 %).

Estos resultados podrían reflejar que los padres y las madres de familia tendrían mayor participación en aquellos temas vinculados directamente al quehacer institucional de la escuela, como los aprendizajes, el estado del local escolar y la gestión de los programas sociales y planes que se ejecutan en la IE. Además, las normas técnicas que regulan dichos temas institucionales contemplan la participación de los padres y madres de familia, lo cual coadyuvaría también a incentivar su intervención; por ejemplo, a través de las Jornadas de reflexión, el Comité de mantenimiento y Comité veedor, el Comité de Alimentación Escolar, la citación a la escuela para recibir la charla sobre el consentimiento informado para las evaluaciones médicas de las niñas y los niños, entre otros.

Por el contrario, los aspectos referidos al entorno más familiar y privado del niño y la niña —o extraescolares— fueron recogidos en el PAT en menor cantidad de escuelas supervisadas. Al respecto, los resultados muestran que el tema del embarazo, el trabajo infantil y la indocumentación de estudiantes han sido abordados en 48 IE (8,5 %), 91 IE (16,1 %) y 100 IE (17,7 %), respectivamente. Asimismo, cabe destacar que el tema de la violencia ha sido recogido en el PAT en 199 IE (35,2 %), pese a ser un tema tan importante que involucra la protección del derecho a la integridad de las niñas y los niños en la escuela.

El problema de la violencia se aborda mediante la implementación de la convivencia democrática en la escuela a través del Comité de Tutoría y Convivencia Democrática en las instituciones educativas.[433] Este distanciamiento entre la familia y el abordaje de la violencia en el PAT tendría su explicación en que dicho comité se constituye con miembros de la escuela pero sin considerar la participación de los padres y madres.

En efecto, el referido comité[434] se conforma con el o la director/a de la IE, el coordinador de tutoría, el responsable de la convivencia democrática, los tutores, el sicólogo de la escuela, un representante de los auxiliares de educación, representantes de los estudiantes y otros integrantes de acuerdo a las necesidades y características de la IE.

[433] Normas para el Desarrollo de las Acciones de Tutoría y Orientación Educativa en las Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local e Instituciones Educativas, aprobada por Resolución Directoral Nº 0343-2010-ED, de fecha 09 de abril de 2010. Punto 6.4.

[434] La conformación que se expone se refiere al Comité de Tutoría y Orientación Educativa, regulado en la Resolución Directoral Nº 0343-2010-ED. Sin embargo, de acuerdo a la cuarta disposición complementaria final del Reglamento de la Ley Nº 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, aprobado por Decreto Supremo Nº 010-2012-ED, publicado el 3 de junio de 2012: «Toda referencia normativa al Comité de Tutoría, Convivencia y Disciplina Escolar, al Comité de Tutoría y Orientación Educativa o a otros de similar naturaleza, se entenderá efectuada al Comité de Tutoría y Convivencia Democrática […]».

Capítulo 8

¿Qué otros servicios reciben los niños y las niñas de escuelas primaria multigrado de ámbitos rurales para su desarrollo integral?

8.1. El derecho a la educación y los servicios complementarios

De acuerdo con el Tribunal Constitucional,[435] el derecho a la educación tiene por fin el desarrollo integral de la persona humana. Según la Ley General de Educación (art. 2), la educación es «[…] un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, […]».

Si se toma en cuenta los fines de la educación según el marco constitucional, las políticas de Estado que se implementan para mejorar la educación deben tener un enfoque integral que comprenda otros factores que contribuyan al desarrollo humano de niños, niñas y adolescentes. Dichos factores pueden incluir la ejecución de programas, planes o estrategias vinculados a la reducción de la pobreza, a la alimentación y la salud de estudiantes, entre otros.

En este punto, es importante destacar la Estrategia 2 del Comentario detallado del Marco de Acción de Dakar:

> La educación, empezando por la atención y educación de los niños pequeños y prosiguiendo con el aprendizaje a lo largo de toda la vida, es fundamental para la capacitación del individuo, la eliminación de la pobreza, en el hogar y en la comunidad, y un mayor desarrollo social y económico. Al mismo tiempo, la atenuación de la pobreza facilita el avance hacia los objetivos de la educación básica; se producen sinergias patentes entre las estrategias de fomento de la educación y las de atenuación de la pobreza, que deben explotarse tanto en la planificación como en la ejecución de los programas.[436]

En consonancia con ello, el artículo 4 de la Ley General de Educación dispone el derecho a la gratuidad de la educación pública en todos sus niveles y modalidades, especificando que en la educación inicial y primaria ese derecho se complementa con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

---

435 Sentencia recaída en el Expediente Nº 04232-2004-AA/TC, fundamento 13.

436 Unesco, Marco de Acción de Dakar, año 2000, p. 18.

8.2. El Programa de Alimentación Escolar Qali Warma (PQW)

De acuerdo a lo señalado previamente, la comunidad jurídica internacional vinculada al derecho a la educación y el ordenamiento jurídico peruano han relevado la importancia de la prestación por parte del Estado, junto con el servicio educativo, de otros servicios destinados a reducir la pobreza y a garantizar el desarrollo humano de la población, denominados programas complementarios gratuitos.[437]

La alimentación es un derecho humano reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos[438] (DUDH), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y, de manera específica, en la Convención de los Derechos del Niño, entre otros.

De acuerdo al PIDESC y a la Observación General N.º 12[439] del COMITÉ DE DESC, el derecho a la alimentación comprende dos aspectos: a) el derecho a estar protegido contra el hambre, el cual es un mínimo que debe garantizar el Estado; y b) el derecho a una alimentación adecuada, el cual implica la creación de las condiciones para que las personas puedan alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.[440]

A su vez, en el marco de los derechos de la niñez, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de todo niño y niña a un nivel de vida adecuado para su desarrollo integral, el cual incluye, particularmente además de la vivienda y el vestido, la nutrición:

> 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
>
> 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.
>
> 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad

[437] Reglamento de la Ley General de Educación, artículo 3.
[438] Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25, numeral 25.1.
[439] Sobre «El derecho a una alimentación adecuada», formulada el año 1999.
[440] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). *Cuadernos de Trabajo sobre el Derecho a la Alimentación. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*. Roma, 2013, pp. 3-5. Disponible en: http://www.fao.org/documents/search/es/. Consulta realizada el 7 de julio de 2016.

> a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

En este marco de protección de derechos humanos, el Programa Qali Warma[441] aparece como una medida vinculada al deber —e incluso obligación internacional— del Estado peruano de garantizar el derecho a la alimentación respecto a la población de niños y niñas (a partir del nivel inicial, desde los 3 años de edad, y en etapa escolar de nivel primaria) que se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad.[442]

Además, el programa se implementa en la escuela debido a los efectos positivos que tiene la alimentación de las niñas y los niños en el rendimiento escolar y en sus estudios en general.[443] Así, uno de los objetivos específicos del programa es contribuir a mejorar la atención en clases de los niños y las niñas beneficiarios, favoreciendo su asistencia y permanencia.[444]

8.2.1. Aspectos generales

Sobre el Programa Qali Warma, la totalidad de escuelas visitadas son beneficiarias del mismo. Sin embargo, el mes de inicio de la ejecución del programa difiere en las escuelas visitadas, así compartimos la siguiente información:

---

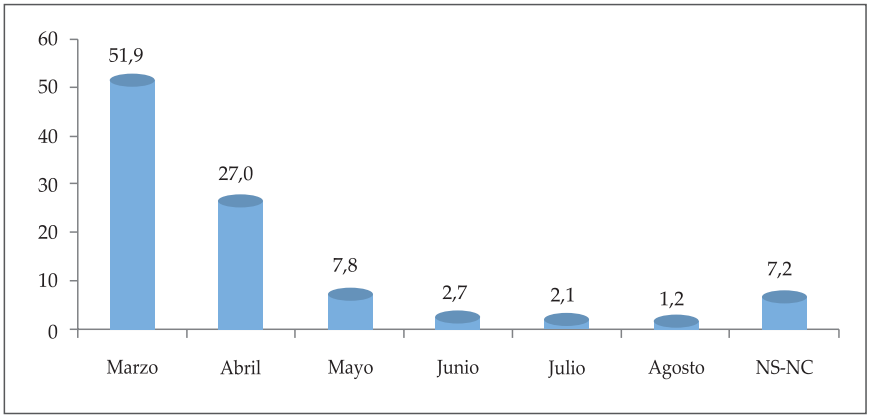
441 Creado mediante Decreto Supremo N.º 008-2012-MIDIS, publicado el 31 de mayo de 2012.

442 Decreto Supremo N.º 008-2012-MIDIS, artículo 5.

443 De acuerdo al Plan Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Prevención de la Anemia en el país, periodo 2014-2016, aprobado por Resolución Ministerial Nº 258-2014/MINSA y publicada el 3 de abril de 2014, uno «de los factores directamente relacionado con la DCI [Desnutrición Crónica Infantil] es *la anemia infantil por déficit de hierro* (que se estima a partir del nivel de hemoglobina en la sangre) *condición que determina, además, el desarrollo cognitivo del niño durante los primeros años de vida y en la etapa posterior*» (el énfasis es nuestro).

444 Decreto Supremo N.º 008-2012-MIDIS, artículo 3, literal b.

Gráfico 1
Mes de inicio del Programa Qali Warma en las IE
(en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Como se puede apreciar, en 294 IE (51,9 %) informaron que el Programa Qali Warma se inició en el mes de marzo; en 153 IE (27 %) en abril; en 44 IE (7,8 %) en mayo; en quince IE (2,7 %) en junio; en doce IE (2,1 %) en julio; y en siete IE (1,2 %) en agosto; mientras que en 41 (7,2 %) IE no brindaron información al respecto. En conclusión, en más de la mitad de las escuelas visitadas se brindaron los alimentos al inicio del año escolar.

Con relación al tipo de alimentos que reciben las IE de la muestra, 555 (98,1 %) docentes-directores/as manifestaron recibir productos, mientras que solo 10 (1,8 %) refirieron recibir raciones, y en una IE no se obtuvo información al respecto. Teniendo en cuenta que casi la totalidad de las escuelas supervisadas reciben productos, estas deben contar con un almacén o un espacio acondicionado para el almacenamiento, una cocina u otro espacio para la preparación de los alimentos, y también con servicios básicos idóneos para la preparación de los alimentos y su distribución a los niños y las niñas.

El PQW informó a la Defensoría del Pueblo[445] sobre la ejecución del programa en las 566 IE supervisadas durante los años 2014 y 2015. Así, en el año 2014, 552 IE de la muestra supervisada, recibieron productos para su preparación, y catorce IE recibieron raciones; mientras que en el año 2015, 559 IE recibieron productos y siete IE recibieron raciones.

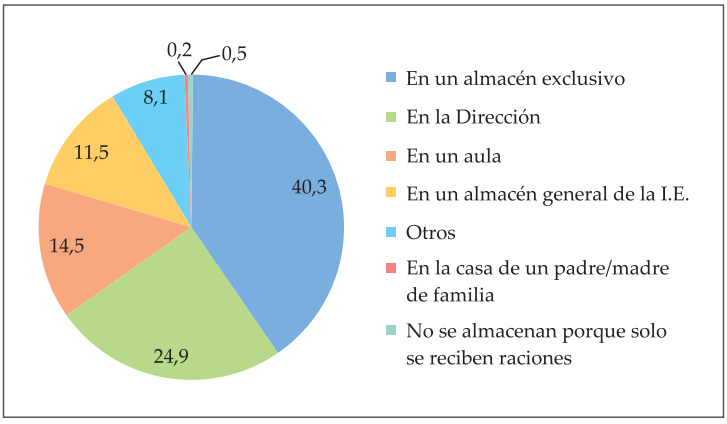
445 Oficio N.º 440-2016-MIDIS/PMAEQW-DE, del 13 de abril de 2016.

Asimismo, el PQW informó que durante 2015, solo tres IE de la muestra reportaron problemas en la ejecución del programa. Dos reclamos provinieron de la provincia de Cañete y fueron reportados por miembros del CAE (entrega insuficiente de productos y afectación a la salud), y el tercer caso provino de la provincia de San Miguel en Cajamarca, el cual fue informado por un docente de la escuela y que consistió en la afectación a la salud. Si bien los casos reportados no son numerosos, se entiende que el impacto del problema se dio en varios niños y niñas.

8.2.2. Aspectos prácticos de la presencia del programa

Respecto al lugar de almacenamiento de los productos alimenticios, cabe recordar que 255 (45 %) docentes-directores/as manifestaron tener en el local escolar un almacén, mientras que 249 (44 %) precisaron que usan efectivamente dicho espacio. Además, ante la pregunta por el lugar de almacenamiento de los alimentos, se recogieron las siguientes respuestas:

Gráfico 2
Lugar de almacenamiento de raciones y productos entregados por Qali Warma (en % del total de IE supervisadas)



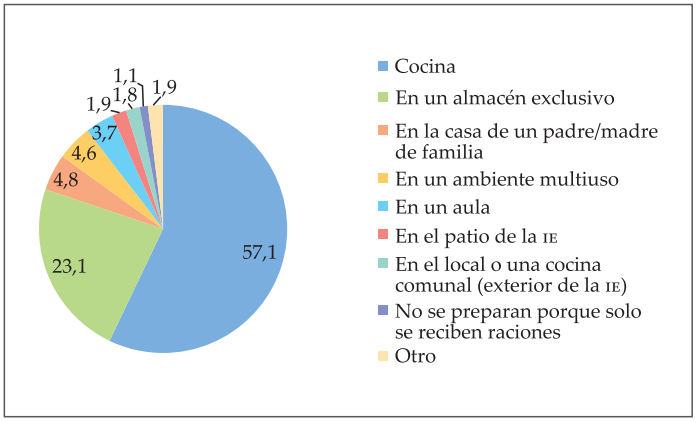
Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Un total de 228 (40,3 %) entrevistados manifestaron usar un almacén exclusivo; 141 (24,9%) el espacio de dirección; 82 (14,5 %) un aula; 65 (11,5 %) un almacén general de la IE. Asimismo, 46 (8,1 %) entrevistados optaron por el rubro «otro», respondiendo que usan un ambiente compartido.

Por otra parte, con relación a la presencia de una cocina en las IE visitadas, 455 (80 %) escuelas cuentan con espacio o ambiente de cocina, y en 440 (78 %) de ellas dicho espacio es usado efectivamente.

De igual forma, ante la pregunta sobre el lugar donde se preparan los alimentos entregados por Qali Warma, el personal entrevistado respondió:

Gráfico 3
Lugar de preparación de los alimentos del Programa Qali Warma
(en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Así, tenemos que 323 (57,1 %) docentes-directores/as manifestaron que son preparados en una cocina; 131 (23,1 %) en un espacio exclusivo; 27 (4,8 %) en la casa de un padre o madre de familia; 26 (4,6 %) en un ambiente multiuso y 21 (3,7 %) en un aula.

La información detallada permite inferir que en la mayoría de IE visitadas los alimentos son preparados en el propio local escolar. Al respecto, es importante analizar esta información con los resultados de la supervisión referidos al estado de algunos servicios básicos, con el fin de graficar en qué condiciones se viene implementado el Programa Qali Warma en las escuelas visitadas, así como mostrar las dificultades que deben enfrentar los y las docentes-directores/as.

Los resultados de la supervisión señalan que, de las 529 IE que reportaron tener el servicio de agua, unas 282 IE (53,3 %) tienen acceso a agua potable; además, solo 113 IE (20 %) tienen servicios higiénicos con conexión a la red pública. Debido a ello, preocupa que bajo estas condiciones se preparen los alimentos en el local escolar, lo que representa un riesgo permanente para la salud de los niños y niñas.

8.2.3. La gestión del y la docente-director/a en la ejecución del programa

El Programa Qali Warma funciona con un modelo de cogestión, según el cual la ejecución de las prestaciones del programa se realiza a través de organizaciones conformadas por miembros de la comunidad,[446] una de las cuales es el Comité de Alimentación Escolar (CAE).[447] Este comité se constituye en cada escuela pública a nivel nacional, con el fin de «ejecutar y vigilar la prestación del servicio alimentario para los usuarios de Qali Warma».[448]

Sobre este punto, de acuerdo a lo manifestado por los y las docentes-directores/as, 558 escuelas (98,6 %) cumplieron con conformar su CAE, mientras que cinco (0,9 %) no lo hicieron[449] y tres (0,5 %) no brindaron información.

Al respecto, es relevante tener presente qué rol y funciones cumple el director o docente-director en el CAE. Este comité está constituido[450] por: a) el director o quien haga sus veces, quien lo preside, pudiendo delegar sus funciones en un docente de la escuela; y b) dos representantes de padres y madres de familia de la institución educativa.[451] Las funciones de dicho comité son las siguientes:[452]

- Gestionar el acopio y almacenamiento de los productos y raciones preparadas que son entregadas por los proveedores seleccionados en el proceso de compra, según corresponda.
- Otorgar la conformidad de la recepción de los productos y raciones.

---

446 Decreto Supremo N.º 001-2013-MIDIS, publicado el 5 de enero de 2013, artículo 2, numeral 2.1. el modelo de cogestión es «[una] estrategia de gestión, basada en la corresponsabilidad, en que el Estado y la comunidad organizada participan de manera coordinada y articulada la ejecución de las prestación del […] Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social».

447 Decreto Supremo N.º 001-2013-MIDIS, artículo 3, numeral 3.2.1.

448 Directiva N.º 001-2013-MIDIS, «Procedimientos generales para la operatividad del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma», aprobada por Resolución Ministerial N.º 016-2013-MIDIS, publicada el 22 de enero de 2013. Punto 6.2., numeral 6.2.1.

449 Los motivos indicados por las docentes-directoras y los docentes-directores fueron: desconocimiento del deber de conformación del comité y asunción tardía de la función directiva; se encontraba en pleno proceso de conformación; la conformación es por vía documental y aún no se le ha requerido los mismos; necesidad de actualización (no precisa si de información o de documentos); y uno último no indicó el motivo de la falta de conformación.

450 De acuerdo al numeral 6.2.3 de la Directiva N.º 001-2013-MIDIS, en aquellas IE hayan conformado su CONEI, «los miembros del CAE deben ser representantes que ya participen en dicha instancia». Vinculado a ello, los resultados de la supervisión reportan que en 522 IE (92,2 %) se conformó el CONEI.

451 Decreto Supremo N.º 001-2013-MIDIS, artículo 3, numeral 3.2.1.

452 Directiva N.º 001-2013-MIDIS. Punto 6.2. numeral 6.2.6.

- Organizar la preparación de los alimentos, según la programación de recetas escolares aprobada por Qali Warma, cuando corresponda.
- Entregar y distribuir los alimentos a los usuarios de Qali Warma en la institución educativa pública que corresponda.
- Vigilar el consumo de los alimentos por parte de los usuarios de Qali Warma en la institución educativa pública y comunicar al Programa cualquier incidencia con relación a la entrega o prestación del servicio alimentario, a través de sus Unidades Territoriales.
- Cumplir con buenas prácticas de manipulación de alimentos que promueve Qali Warma, conforme la regulación del sector salud.
- Participar en las capacitaciones, cursos y talleres que brinde Qali Warma.
- Llevar un registro de usuarios atendidos y reporte de raciones o productos entregados conforme a los procedimientos específicos que apruebe Qali Warma.

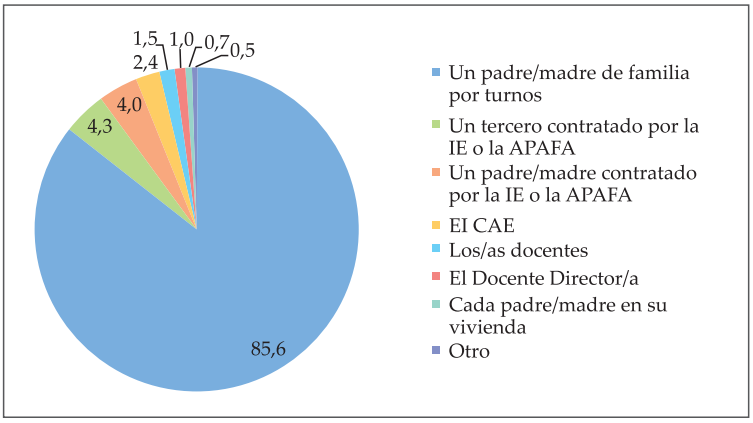
A partir de estas funciones, se puede inferir que si el director o docente-director preside el CAE, tendrá a cargo acciones y coordinaciones con los miembros del comité y con la comunidad educativa. Es decir, además de las funciones propias del sector —pedagógicas, institucionales y administrativas— que le corresponde asumir por ley,[453] el y la docente-director/a de una escuela rural debe asumir otras funciones y responsabilidades adicionales provenientes de las intervenciones intersectoriales en las escuelas rurales.

También, durante la supervisión se indagó sobre las personas que preparan los alimentos en las escuelas supervisadas, obteniéndose los siguientes datos:

[453] Ley General de Educación, artículo 55.

Además de las funciones propias del sector —pedagógicas, institucionales y administrativas— que le corresponde asumir por ley, el y la docente-director/a de una escuela rural debe asumir otras funciones y responsabilidades adicionales provenientes de las intervenciones intersectoriales en las escuelas rurales.

Gráfico 4
Personas a cargo de la preparación de los alimentos del Programa Qali Warma (en % de 582 respuestas brindadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De acuerdo a los resultados de la muestra, la preparación de los alimentos es realizada casi en su totalidad por los padres y las madres de familia organizados por turnos, como sucede en 498 (85,6 %) IE visitadas. En 25 IE (4,3 %) la preparación está a cargo de un tercero contratado por la escuela y/o la APAFA; en 23 IE (4 %) un padre o madre de familia contratado también por la APAFA y/o el colegio; y en 14 (2,4 %) la preparación la asume el CAE. Asimismo, en nueve IE (1,5 %) la preparación de los alimentos estuvo a cargo de un o una docente, en seis IE (1 %) del docente-director y en cuatro IE (0,7 %) preparan los alimentos padres y madres en sus viviendas.

Además de la preparación, el reparto y la supervisión del consumo de los alimentos por parte de los niños y las niñas son otras actividades que forman parte de las funciones otorgadas por norma al CAE y, por ende, corresponde al personal docente-directivo velar por su correcto cumplimiento.

Con relación a ello, se consultó a los y las entrevistados/as sobre el tiempo que toma el reparto y consumo de los alimentos. Los resultados son los siguientes:

Cuadro 1
Tiempo de reparto y consumo de los alimentos del Programa Qali Warma (en número de IE)

Desayuno	
Tiempo	**IE**
0 minutos	26
De 5 a 10 minutos	25
De 11 a 20 minutos	232
De 21 a 30 minutos	238
De 31 a 60 minutos	18
Más de 60 minutos	15
No contesta/no responde	12
Total	566
Almuerzo	
Tiempo	**IE**
De 10 a 20 minutos	68
De 21 a 30 minutos	155
De 31 a 60 minutos	34
Más de 60 minutos	4
No contesta/no responde	305
Total	**566**

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo.

Estos resultados muestran que en la mayoría de las IE supervisadas se distribuyen los alimentos para el desayuno de los niños y niñas. A su vez, en otras 261 escuelas, además del desayuno, también se preparan alimentos para el almuerzo de los y las estudiantes.

El tiempo que toma el reparto y consumo de los alimentos en el desayuno en 470 IE (83 %) varía, aproximadamente, entre 11 a 30 minutos, mientras que en 18 IE (3,2 %), toma entre media a una hora.

Respecto al almuerzo, en 223 IE (39,4 %) el reparto y consumo por parte de las y los estudiantes toma, aproximadamente, entre 10 a 30 minutos, y en 34 IE, implica un tiempo de media a una hora.

En consecuencia, para cumplir con las horas lectivas establecidas por el sector educación, la programación de la jornada escolar debe considerar e incluir estos periodos, y adicionalmente al tiempo dedicado al descanso o recreo de los niños y niñas.

Como se señaló previamente, el Programa Qali Warma garantiza el derecho a la alimentación de los niños y niñas comprendidos en el nivel de estudios inicial y primaria, con énfasis en las zonas de mayor pobreza y pobreza extrema del país. Es decir, está enfocado a la atención de población vulnerable, por ello es relevante que dicho programa se ejecute en las mejores condiciones posibles.

Al respecto, se debe resaltar que 365 (64,5 %) docentes-directores/as informaron que no tuvieron problemas con la ejecución del programa en sus respectivas escuelas. Sin embargo, algunos y algunas entrevistadas expresaron que se suscitaron problemas durante la ejecución del PQW.

De acuerdo a la información proporcionada, en 102 IE (18 %) la cantidad de productos y/o raciones fue insuficiente, en 47 IE (8,3 %) se recibieron alimentos en mal estado (descompuestos, mal sellados, con gorgojos, vencidos), en otras 38 IE (6,7 %) se recibieron productos y/o raciones incompletas. Asimismo, en 28 IE (4,9 %) se presentaron otros problemas como malestar, retrasos o falta de sabor de los alimentos, y en trece IE (2,3 %) hubo algún tipo de consecuencia en el estado de salud de los niños y niñas, como alergias y dolores estomacales.

En suma, algunos de los resultados arrojados por la supervisión sobre la ejecución del Programa Qali Warma revelan las diversas situaciones frente a las cuales, las y los docentes-directores/as de las escuelas deben realizar algún tipo de gestión adicional para que el programa de alimentación cumpla su finalidad.

La importancia de esta información radica en comprender aun mejor las condiciones de alimentación y nutrición en las cuales se desarrolla el proceso educativo de los niños y las niñas. En efecto, como se señaló, la alimentación y los servicios educativos se conjugan con el fin de lograr un desarrollo integral del educando, pero para lograr ello —y, también, comprender las otras dificultades (estructurales) a las que debe enfrentarse el y la docente-director/a—, es necesario saber cuál es la situación real de aquellos en lo referente a su salud nutricional.

Uno de los temas indesligables de la alimentación es la anemia que se produce en la primera infancia y durante la niñez. Al respecto, de acuerdo a la plataforma de información estadística del Minedu, Escale, en el año 2015 hubo 7 600 725 estudiantes matriculados en la Educación Básica Regular, de los cuales 5 624 092 pertenecieron a la educación pública, y, de este grupo, 2 596 115 estuvieron matriculados en el nivel de educación primaria.[454]

Por su parte, el Repositorio Único Nacional de Información en Salud (Reunis) del Minsa señala, conforme a las atenciones de los establecimientos de salud a los y las escolares de educación primaria, que el 15 % de ellos está diagnosticado con algún tipo de anemia.[455]

Cuadro 2
Situación de la anemia en estudiantes de nivel primaria atendidos en establecidos de salud públicos durante el año 2015

Situación	Cantidad de estudiantes	Porcentaje
Con anemia leve	79 804	7,6 %
Con anemia moderada	76 987	7,3 %
Con anemia severa	1044	0,1 %
Total con anemia	**157 745**	**15 %**
Sin anemia	895 996	85 %
TOTAL	1 053 741	100 %

Fuente: Reunis-Minsa. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Es decir, actualmente las y los docentes-directores/as afrontarían una población escolar en estado de vulnerabilidad por su condición de salud nutricional. De manera que una buena o eficiente alimentación de los niños y las niñas puede prevenir dicha situación, así como revertirla.

Sin perjuicio de la responsabilidad principal que tienen los padres y las madres de familia respecto al desarrollo de sus hijos e hijas, los y las docentes-directores/as cumplen un papel relevante en la medida que, en el marco del cae, deben velar porque el Programa de Alimentación Escolar Qali

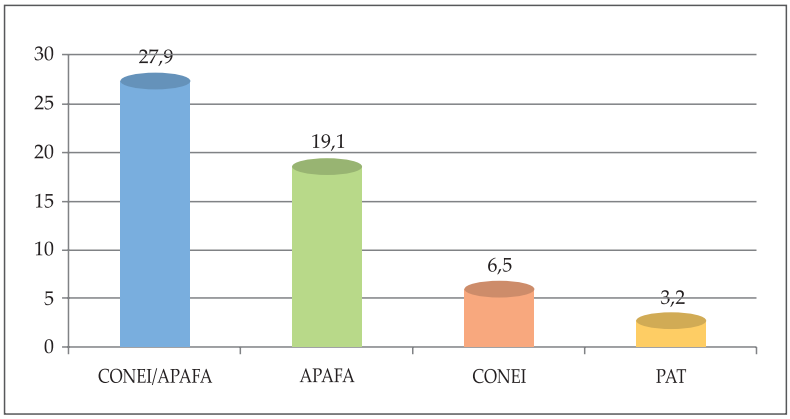
454 Véase: Escale-Minedu. Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/magnitudes-portlet/reporte/cuadro?anio=21&cuadro=343&forma=U&dpto=&dre=&tipo_ambito=ambito-ubigeo. Consulta realizada el sábado 16 de julio de 2016.

455 Véase: Reunis–Minsa. Disponible en: http://www.minsa.gob.pe/reunis/index.asp?op=51&box=8&item=81. Consulta realizada el 16 de julio de 2016.

Warma se ejecute eficientemente y los alimentos sirvan también para nutrir a los educandos.

En consideración a ello, el tema de la nutrición escolar fue materia del cuestionario durante la supervisión. Al respecto, se consultó al personal docente-directivo si dicho tema fue abordado a través del Conei, la Apafay si fue incluido en el respectivo PAT de la IE.

Gráfico 5
La nutrición escolar abordada por Conei y Apafa e incluida en PAT de las IE (en % del total de 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

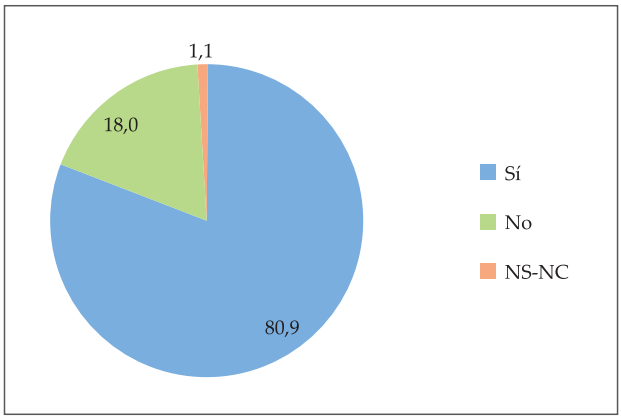
Este gráfico muestra que en 158 (27,9 %) escuelas supervisadas, el tema de la nutrición escolar fue abordado por la Apafa y el Conei y, a su vez, fue contemplado en el respectivo Plan Anual de Trabajo de la IE.

En 108 IE (19,1 %) abordaron el tema de la nutrición escolar y lo introdujeron en su PAT, a través de la Apafa, mientras que en 37 IE (6,5 %) se hizo por intermedio del Conei. Asimismo, en 18 IE (3,2 %) se introdujo el tema de la nutrición escolar en el PAT sin la participación de los citados medios institucionalizados de participación de los padres y las madres de familia.

8.3. Plan de Salud Escolar (PSE)

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de IE de la muestra que fueron consideradas beneficiarias del Plan de Salud Escolar «Aprende Saludable».

Gráfico 6
Proporción de las IE beneficiarias del PSE
(en % del total de las IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Conforme a lo señalado por los y las docentes-directores/as entrevistados/as, 458 IE (80,9 %) de la muestra eran beneficiarias del PSE al momento de la supervisión, no así 102 (18%) IE. La Constitución Política consagra el derecho a la protección de la salud de todas las personas.[456] A su vez, de acuerdo con la Ley General de Salud, la salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo,[457] además de señalar que la protección de la salud es de interés público, siendo responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla.[458]

El derecho a la salud está articulado con otros derechos fundamentales como la educación,[459] y en esa articulación la acción intersectorial del Estado juega un papel trascendental. Así, el Proyecto Educativo Nacional al 2021 establece como uno de sus objetivos estratégicos generar «oportunidades y resultados educativos de calidad para todos», partiendo de la fundamental premisa que los derechos a la vida y a la educación están plenamente garantizados para toda la infancia.[460] Para asegurar ese objetivo, se señaló la importancia de la ac-

[456] Constitución Política, artículo 7.
[457] Ley N.° 26842, Ley General de Salud, Artículo I del Título Preliminar
[458] Ley N.° 26842, Ley General de Salud, Artículo II del Título Preliminar. Además, se afirma que «[…] si de salud integral se trata, es importante que se promocione en las mejores condiciones, para de esta forma propiciar mejores condiciones de vida» (SOKOLICH, María Isabel. *La Constitución Comentada.* Lima: Gaceta Jurídica, 2006, t. I, p. 393.
[459] En similar sentido, el artículo 4 de la Constitución señala que la educación primaria se complementa obligatoriamente con programas de salud, entre otros.
[460] Objetivo Estratégico 1, Resultado 1 del Proyecto Educativo Nacional al 2021, aprobado por Resolución Suprema N.° 001-2007-ED

ción intersectorial concertada del Estado para promover, entre otros aspectos, entornos saludables para niños y niñas, asegurando condiciones adecuadas de salubridad a todos los centros educativos que atienden a los más pobres.[461]

En esa línea, mediante la Ley N.° 30061[462] se declaró de interés nacional la atención integral de los estudiantes de educación básica regular, especialmente de las IE públicas del ámbito del Programa Qali Warma. En el marco de la referida ley se creó el Plan de Salud Escolar 2013-2016 «Aprende Saludable»,[463] como una iniciativa intersectorial de los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo e Inclusión Social, constituyéndose en una estrategia de atención de la salud de la población escolar, con la finalidad de mejorar su calidad de vida. De acuerdo con esta normativa, las actividades claves del PSE se organizan de la siguiente manera:

Cuadro 3
Actividades claves del PSE

Actividad	Componente
Actividades de prestación	Evaluación integral de la salud
Actividades de Promoción de la Salud	Promoción de comportamientos saludables Promoción de entornos saludables

Fuente: Plan de Salud Escolar. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2016).

El PSE también contempló una serie de actividades orientadas a desarrollar capacidades para la protección, promoción y mantenimiento de la salud, en articulación con la propuesta pedagógica de la escuela, dirigidas tanto al personal de la salud como al personal docente de las IE.[464]

En el mismo orden de ideas, la Norma de desarrollo del Año Escolar 2015 señaló que el PSE está dirigido a crear las condiciones para que niñas y niños de inicial y primaria de las instituciones educativas públicas logren mejores aprendizajes, y para tales efectos plantea las siguientes orientaciones al equipo directivo de la IE:

[461] Objetivo Estratégico 1, Resultado 1 del Proyecto Educativo Nacional al 2021, aprobado por Resolución Suprema N.° 001-2007-ED. Numerales 1.3 y 3.2.

[462] La referida ley se denominó «Ley que declara de prioritario interés nacional la atención integral de la salud de los estudiantes de educación básica regular y especial de las instituciones educativas públicas del ámbito del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y los incorpora como asegurados del Seguro Integral de Salud», publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de julio de 2013.

[463] Aprobado mediante Decreto Supremo N.° 010-2013-SA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de agosto de 2013.

[464] Plan de Salud Escolar, numeral 7.2.1, literal a.

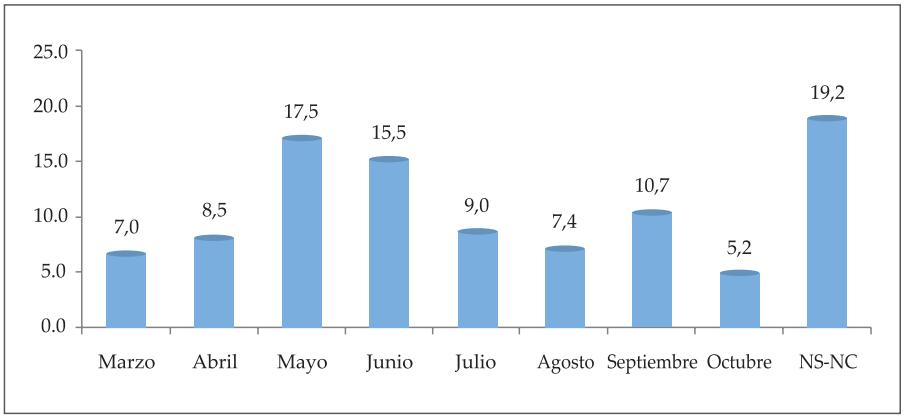
- Consentimiento informado para la evaluación integral de salud del estudiante, que permita la participación de la familia en decisiones sobre la salud de sus hijas e hijos. El personal de salud entrega los formatos de consentimiento a cada IE del 2 al 6 de marzo. Durante la primera semana de clases los profesores de aula distribuyen el formato a las familias de cada estudiante. Las familias dan o no su consentimiento y devuelven el formato a la IE. Únicamente se evaluará al niño o niña cuya familia haya autorizado que se le realicen las pruebas correspondientes.
- La fecha de la evaluación que realiza el sector Salud será comunicada a las familias por el director de la institución educativa, a efectos de que dichas familias puedan asistir a la charla informativa del personal de salud el primer día de la evaluación.
- Espacios para la evaluación en salud: las instituciones educativas, en coordinación con el establecimiento de salud y las familias, prevén los espacios para brindar las prestaciones de salud a sus estudiantes en las mejores condiciones posibles.
- Durante la evaluación integral en salud para los estudiantes, los profesores desarrollan actividades de aprendizaje relacionadas con salud y alimentación.
- El establecimiento de salud entrega a las IE el reporte general, el reporte por aula y el informe individual con los resultados, citas y seguimiento de la evaluación de salud de cada estudiante. Este último deberá ser entregado por los profesores a los padres de familia.

En lo que concierne a los resultados de la supervisión, si bien se destaca la importancia de la presencia del PSE en la mayoría de escuelas del ámbito rural supervisado, no deja de preocupar el caso de las 102 IE en las que no se habría implementado esta actividad,[465] teniendo en cuenta que la totalidad de IE supervisadas están comprendidas por el Programa Qali Warma y estas mismas escuelas deberían haber sido beneficiarias del PSE, conforme a la normativa que regula esta actividad.

De otro lado, el siguiente gráfico precisa el inicio de la implementación del PSE en las escuelas que fueron beneficiarias durante el año 2015.

[465] No se obtuvo información sobre el resto de instituciones educativas.

Gráfico 7
Mes de inicio del Plan de Salud Escolar (en % de las 458 IE beneficiarias)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Al respecto, 338 docentes-directores/as (73,8 %) declararon que el PSE se inició después del mes de marzo de 2015. Esto no habría permitido cumplir con lo estipulado en la Norma de Desarrollo de Año Escolar 2015, específicamente con la entrega de los formatos de consentimiento informado, en el mes de marzo, a los padres y madres de familia y la devolución firmada por estos, condición indispensable para proceder a la evaluación de la salud de los niños y niñas. En ese sentido, es importante que los Gobiernos Regionales, en coordinación con la Dirección Regional de Salud[466], a cuya circunscripción están adscritas las IE en que se habría iniciado tardíamente el PSE, realicen las coordinaciones y la adopción de medidas necesarias para garantizar la oportuna atención, desde el inicio del año escolar, de las diferentes actividades de atención de la salud del alumnado de IE multigrado rural.

En cuanto a los niveles de coordinación del y la docente-director/a de la IE con el responsable del establecimiento de salud de la localidad, tenemos que 366 (80 %) refieren haber realizado dicha actividad, no así al menos 81 (17,7 %) de los entrevistados, mientras que no se obtuvo información en once casos (2,3 %).

Sobre este punto, aun cuando la normativa del PSE señala que el personal del MINSA realiza las coordinaciones con la DRE, UGEL y director/a

[466] De conformidad con el Numeral 8.2 del Plan de Salud Escolar aprobado por Decreto Supremo N° 010-2013-SA, los gobiernos regionales en coordinación con el personal de salud son responsables de realizar las gestiones, organización y provisión de recursos necesarios para la implementación del PSE.

de la IE para la gestión del plan,[467] no podemos obviar que el y la docente-director/a realiza coordinaciones para la ejecución de dicho plan. Ello, es más destacable si se considera que aquél trabaja en un contexto donde no existen suficientes postas médicas y hay déficit del servicio de telefonía e internet.

Dicha actitud responde a su rol como líder pedagógico de la IE a su cargo y responsable de crear las condiciones necesarias para la mejora de los aprendizajes[468] —lo cual, a su vez, es precisamente uno de objetivos centrales del PSE[469]. Por ello, es importante que las instancias de gestión educativa descentralizada cooperen con el actuar proactivo del y la docente-director/a mediante la asignación de un gestor administrativo, el mismo que tendría la función de realizar las coordinaciones correspondientes con las autoridades de salud.

En cuanto a los temas tratados por los y las 366 docentes-directores/as que realizan coordinaciones con el establecimiento de salud, podemos resaltar que 89 (24,4 %) han abordado las tres actividades claves del PSE: la evaluación en salud, la promoción de comportamientos saludables y la promoción de entornos saludables; mientras que otras IE se han enfocado en una o dos de estas actividades.

De otro lado, el número de alumnos y alumnas evaluados/as en el PSE se detalla a continuación.

Cuadro 4
Número total de alumnos y alumnas según evaluación por el PSE
(458 IE beneficiarias del PSE)

	Evaluados por el PSE	No evaluados por el PSE
Alumnos	9441	190
Alumnas	9089	196

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

[467] Plan de Salud Escolar, Numeral 8.2.1

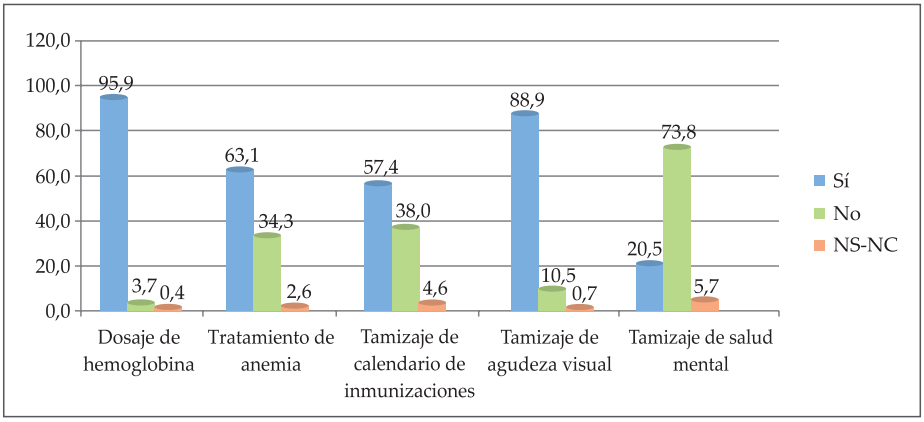
[468] Conforme al Marco de Buen Desempeño del Directivo, se señala como Dominio N.° 01 que se espera del director la «Gestión de las condiciones para la mejora de los aprendizajes; y dentro de la competencia 2 de este dominio, prevé que el director Promueve y sostiene la participación democrática de los diversos actores de la institución educativa y la comunidad a favor de los aprendizajes […]», lo que permitiría inferir que el director puede y debe coordinar con las autoridades de salud la atención de sus alumnos.

[469] En efecto, conforme se ha señalado en el texto del presente informe, la finalidad del PSE es favorecer e incrementar el aprovechamiento escolar (Numeral V del PSE), así como generar las condiciones para que los alumnos logren mejores aprendizajes (Numeral 5.3 de la Norma de Año Escolar).

En cuanto a las gestiones que realiza el y la docente-director/a para garantizar la atención de las y los 386 alumnos sin evaluar, la información recabada indica que 28 (38,4 %) docentes-directores/as refirieron no haber adoptado ninguna medida por motivos justificados (traslado escolar o creencia religiosa de alumnos). Sin embargo, 45 (61.6%) sí lo hicieron mediante charlas informativas a padres y madres, coordinación con Centro de Salud, entre otros.

De otro lado, se preguntó acerca de los tipos de evaluaciones médicas realizadas a las y los estudiantes, cuyos resultados se grafican a continuación:

Gráfico 8
Evaluaciones realizadas en el marco del PSE
(en % 458 IE beneficiarias del PSE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Algunos datos significativos que podemos resaltar es que el tamizaje de salud mental es la evaluación menos implementada. 338 (73,8%) docentes-directores/as refirieron que no se habría llevado a cabo esta intervención, lo que no permitiría identificar y, por ende, atender problemas de salud mental originados por los diferentes tipos de violencia que afectan a los y las escolares de la IE supervisadas.

Al respecto, en reunión con funcionarios/as del Minsa[470], se tuvo conocimiento que esta cobertura se debería a que en cumplimiento del Decreto Supremo Nº 002-2015-SA[471], la intervención se ha empezado a realizar a partir de 2015 en cinco regiones piloto: Lima, Apurímac, La Libertad, Moquegua y Ucayali, lo que constituiría un esfuerzo de dicho sector dado que su ejecución

[470] Reunión realizada el 27 de octubre de 2016 con funcionarios/as de la Dirección de Salud Mental del Minsa.

[471] Modifica el Plan de Salud Escolar 2013-2016, aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2013-SA.

oficial había sido dispuesta, inicialmente, a partir del presente año[472] de acuerdo al Cronograma Multianual de Implementación del PSE.

De otro lado, en 174 IE (38 %) no se ha realizado el tamizaje de calendario de inmunizaciones, lo cual, de acuerdo con el PSE, tiene por finalidad proteger a los escolares contra riesgos de Dt pediátrico (Difteria y Tétano) y HvB (Hepatitis viral B), importante acotación en razón de las condiciones de insalubridad a las que se enfrentan los pobladores de zonas rurales, donde —en la mayoría de veces— se carece de servicios básicos de agua y desagüe.

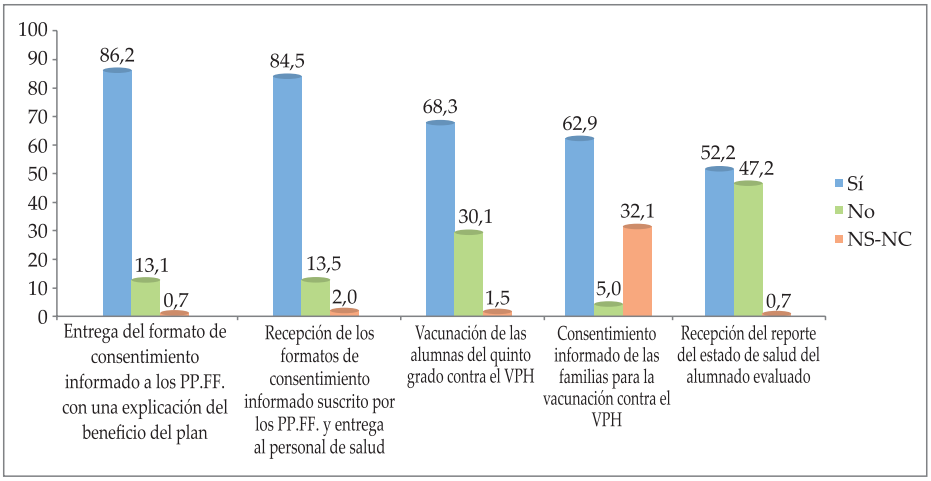
Asimismo, si bien en casi la totalidad de escuelas beneficiarias del PSE (95,9%) se habría llevado a cabo la evaluación de dosaje de hemoglobina, en 140 IE(32%) de dicho grupo no se habría realizado tratamiento de anemia, condición que constituye uno de los factores de la desnutrición crónica y que impacta en el desarrollo cognitivo de los niños y las niñas. Según el Minsa, «La población rural es la más vulnerable a la anemia, pues consume menos hierro de buena absorción (alimentos de origen animal), menos alimentos facilitadores de la absorción del hierro y más sustancias inhibidoras de la absorción del hierro en comparación con el área urbana»[473]

Todas las evaluaciones de salud descritas tienen incidencia en los logros de aprendizaje. A continuación se presenta la diferente cantidad de actividades que desarrolla el y la docente-director/a en el marco del PSE.

[472] Según el Decreto Supremo Nº 010-2013-SA dichas metas a alcanzar dependen de la disponibilidad presupuestal y capacidad de resolución.

[473] *Véase: Plan Nacional para la reducción de la desnutrición crónica infantil y la prevención de la anemia en el país, periodo* 2014-2016 (Lima: Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Salud, 2014). p. 29. Este Plan Nacional fue aprobado por Resolución Ministerial N.° 258-2014/MINSA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de abril de 2014.

Gráfico 9
Actividades que desarrolla el y la docente-director/a en la implementación del PSE (en % 458 IE beneficiarias)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Entre algunos resultados relevantes, tenemos que las y los docentes-directores de 216 IE (47,2 %) expresaron no haber recibido el reporte del estado de salud de los alumnos evaluados, lo que a su vez no habría permitido que los padres y madres de familia sean debidamente informados. Esto requeriría una mayor indagación y adopción de medidas correctivas que permita que situaciones como esta no se repitan porque se estaría afectando el derecho a la salud del estudiantado.

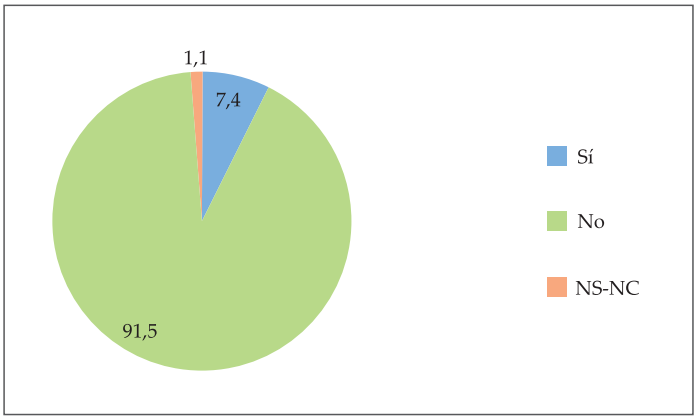
Además, es conveniente para que, una vez conocido el reporte de la situación de la salud de las y los alumnos evaluados, el docente-director pueda proponer en el PAT[474] actividades y comportamientos saludables que sean necesarios para cautelar el derecho a la salud de las y los alumnos en general y particularmente de las personas evaluadas —con participación de las familias y la comunidad—, logrando con ello, el mejoramiento de sus aprendizajes y, por ende, evitando así situaciones no deseadas como la deserción o repitencia de los mismos.

[474] Acorde al artículo 68 de la Ley General de Educación, en concordancia con el Desempeño 2, Competencia 1 del Dominio 1 del Marco de Buen Desempeño del Directivo, conviene tener presente el rol del director de IE de diseñar su PAT, conforme al conocimiento de la situación de sus alumnos y con participación de la comunidad educativa, así como orientado al logro de aprendizajes.

Consideramos, asimismo, la necesidad de un reforzamiento conjunto y articulado de las actividades de monitoreo de ejecución del PSE por parte del MINSA, las DIRESA, las DISA así como del MINEDU y las instancias de gestión educativa descentralizada, a fin de lograr su efectiva implementación. Conforme lo habíamos considerado, es importante poner especial énfasis en reforzar las competencias y capacidades del docente-director de la IE y su personal docente para lograr la atención de la salud de la totalidad del estudiantado de las escuelas beneficiarias de estas actividades.

De otro lado, el siguiente gráfico refleja el nivel de presencia en la IE de un ambiente acondicionado para la ejecución de actividades del PSE.

Gráfico 10
Presencia de un ambiente acondicionado en las IE para las evaluaciones en el marco del PSE (en % 458 IE beneficiarias del PSE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Al respecto, una importante proporción de 419 (91,5 %) docentes-directores/as señalaron no contar con ambientes acondicionados para la evaluación médica. Consideramos importante que el personal de la IE conozca con precisión lo que significa contar con ambientes acondicionados para la evaluación de la salud, ya que la Norma de Año Escolar 2015 solo señala que esos espacios deben encontrarse en las mejores condiciones posibles, conforme se indicó anteriormente.

En este sentido, el Reglamento de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo establece que: «La atención ambulatoria debe realizarse en un ambiente que garantice la privacidad de la atención».[475] De esta manera,

[475] Decreto Supremo N.° 013-2006-SA, Reglamento de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos

es muy importante que al y la director/a de la IE se le brinde capacitación para cumplir esta importante actividad para la atención de la salud.

Resaltamos, finalmente, la iniciativa mostrada por los 239 docentes-directores que recibieron los reportes de las evaluaciones médicas de sus alumnos para incorporar en el PAT una serie de medidas orientadas a promover comportamientos saludables, entre ellas charlas, reuniones con padres y madres de familia. Este tipo de actividades de la gestión escolar, articuladas adecuadamente con los demás actores de la comunidad educativa, constituye un importante factor para proteger la salud del alumnado y favorecer su proceso educativo en la IE multigrado rural. En consecuencia, es pertinente evaluar integral y rigurosamente los resultados que a la fecha ha reportado la ejecución del PSE en beneficio del proceso de aprendizaje del alumnado de IE multigrado rural, tomando en cuenta las evaluaciones realizadas, los tratamientos médicos, la comunicación oportuna a las familias, así como la posibilidad de ampliar su plazo de ejecución hasta lograr la cobertura de las escuelas rurales comprendidas en el ámbito del Programa Qali Warma, en observancia de los derechos a la salud y educación del estudiantado.

8.4. Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres—Juntos[476]

A partir del contenido y objetivos del Acuerdo Nacional, se creó el Programa de Apoyo Directo a la Población más Pobre del País, cuya finalidad son las transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población rural y urbana, a quienes otorga —con su participación y compromiso voluntario— prestaciones de salud y educación orientadas a asegurar la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción.

La población objetivo del programa son los hogares con madres gestantes, niños, niñas, adolescentes y/o jóvenes en condición de pobreza, los cuales mantienen su condición de usuarios hasta la culminación de la educación secundaria o cumplan 19 años de edad.[477] Asimismo, para promover la asistencia escolar, otorga transferencias monetarias condicionadas como parte de la política social y de lucha contra la pobreza del gobierno del Perú.

---

de Apoyo, artículo 50.

476 Decreto Supremo N.º 032-2005-PCM, crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, publicado el 7 de abril de 2005. Fue modificado en dos oportunidades mediante el Decreto Supremo Nº 062-2005-PCM, publicado el 9 de agosto de 2005 y el Decreto Supremo Nº 012-2012-MIDIS, publicado el 20 de setiembre de 2012.

477 Decreto Supremo N.º 012-2012-MIDIS

A fin de garantizar la eficiencia en la ejecución del programa, el Manual de Operaciones[478] del Programa Juntos consigna, entre diversos procesos, la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades[479] por parte de los estudiantes,[480] que consiste en asistir a clases en todos los niveles y las modalidades de la educación básica; en el caso de las IE de Educación Básica Regular, la asistencia a clases debe tener como máximo tres (3) faltas injustificadas en el mes.

Su creación data del 7 de abril de 2005. En cumplimiento de la Ley N.º 29792 (Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) dicho programa se encuentra adscrito como Unidad Ejecutora del Pliego del MIDIS, conforme se dispone en la Resolución Suprema 004-2012-PCM, publicada el 1 de enero de 2012. Esta transferencia y su unión con otros programas sociales, según el sector, corresponde a la política gubernamental de fortalecer y articular la intervención social del Estado para impulsar el desarrollo y la inclusión social, propiciando que la inversión de los recursos sea eficaz y eficiente e impacte mejor en la lucha contra la pobreza.[481]

Como resultado de la supervisión, se ha identificado la proporción de escuelas visitadas con estudiantes de hogares afiliados al Programa Juntos.

---

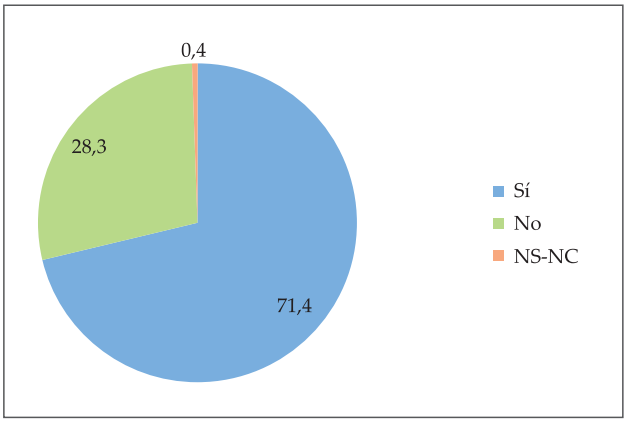
478 Aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 181-2013-MIDIS, publicado el 3 de setiembre de 2013.

479 El proceso de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades implica las siguientes actividades: la generación de formatos para la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades de instituciones educativas y establecimientos de salud; la distribución de los formatos a las unidades territoriales para el trabajo de campo, que implica recabar la información de las escuelas y establecimientos de salud; y el registro de la información recabada en el aplicativo informático del programa.

480 Aprobada por Resolución Directoral Ejecutiva N.º 171-2015-MIDIS-PNADP-DE, de fecha 22 de diciembre de 2015.

481 En la página web del Programa Juntos. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/index.php/quienes-somos. Consulta realizada el 13 de julio de 2016.

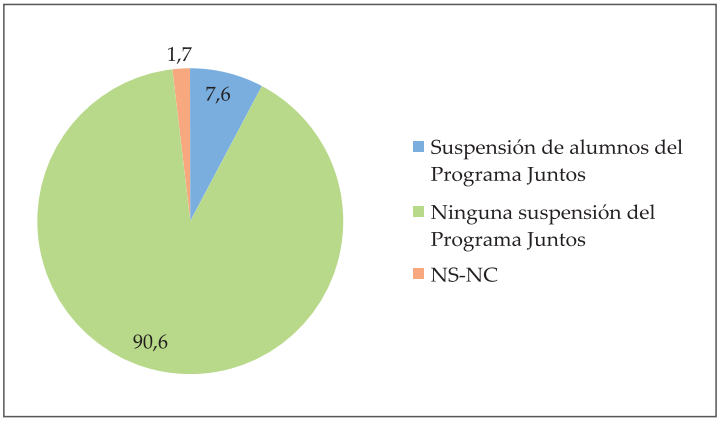
Gráfico 11
IE con estudiantes que pertenecen a hogares afiliados al Programa Juntos en 2015 (en % del total de las 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

Un total de 404 IE (71,4 %) de la muestra tienen un número de estudiantes cuyo hogar se encuentra afiliado al Programa Juntos en el 2015. Segun el MIDIS, en el periodo setiembre-octubre de ese año, 414 (73%) de IE supervisadas tenía alumnado con hogar afiliado, dato que no difiere en gran medida de lo reportado por los y las entrevistados/as.[482]

Gráfico 12
Proporción de IE con estudiantes de hogares suspendidos por el Programa Juntos en 2015 (en % de 404 IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

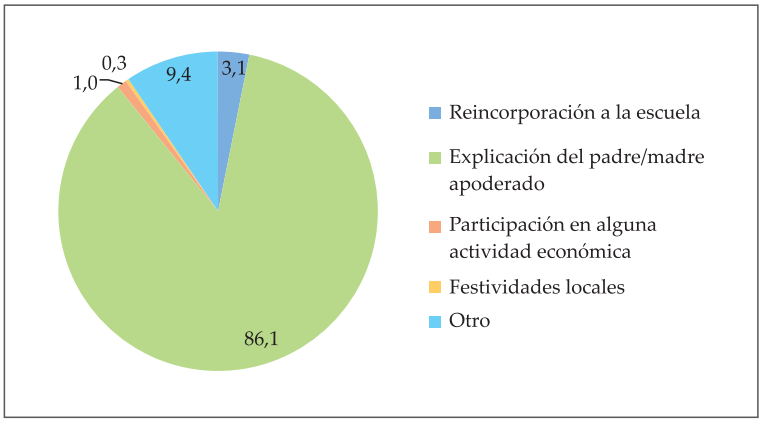
[482] Información proporcionada por funcionaria del Programa Juntos, mediante comunicación electrónica de 8 de junio de 2016.

Solo un 7,6 % de las IE de la muestra ha tenido a alumnos y alumnas a quienes se suspendió el apoyo del Programa Juntos en el año 2015. Este resultado representa un total de 31 IE.

Por otro lado, en más de la mitad de estos casos (17 de un total de 31), el motivo de desafiliación al programa fue la inasistencia injustificada en más de seis clases durante un periodo de dos meses; en seis IE con estos casos no se ha conseguido información al respecto y en ocho el motivo fue la inasistencia injustificada a todas las clases durante tres bimestres consecutivos.

Para fines de justificación de la inasistencia del alumnado a clases, los motivos que han sido tomados en cuenta por los/las docentes-directores/as fueron los siguientes:

Gráfico 13
Motivos de justificación de inasistencia a clases de los estudiantes (en % de 382 IE)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En la mayor parte de los casos, 329 IE (86,1 %), la explicación del padre o de la madre permitió justificar la inasistencia de un/a estudiante y evitar, de esta manera, la desafiliación de su hogar del Programa Juntos. Por otro lado, en la categoría «otro» (en 35 IE con estos casos), se encuentran motivos relacionados a la salud de estudiantes (enfermedades, sarampión o varicela acreditados con receta o certificado médico, control médico CRED) o la presentación de algún documento para justificar la falta de asistencia a clases.

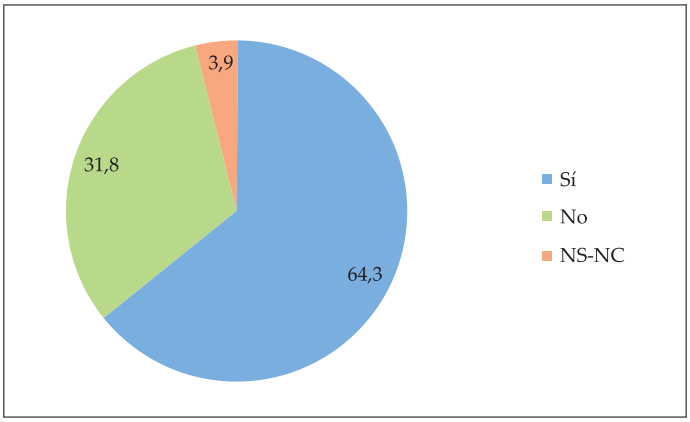
En porcentaje mínimo también se menciona la realización de alguna actividad económica que, tal como se señaló en el capítulo referido a las

características de los/las estudiantes de las IE visitadas, podría vincularse al trabajo infantil.

En este contexto, es importante mencionar que entre las causas de repitencia o deserción escolar consideradas por el personal entrevistado están el trabajo infantil, la violencia y el embarazo, aspectos que deben ser considerados en la implementación del Programa. Ello, sobre todo, cuando la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar,[483] establece la justificación de inasistencias y tardanzas por situaciones de violencia, así como el cambio de lugar y horario de estudios.[484]

Gráfico 14

Existencia de alguna coordinación entre la dirección de las IE y el gestor de JUNTOS para planificar el plan de visitas bimestrales (en % de 404 IE)



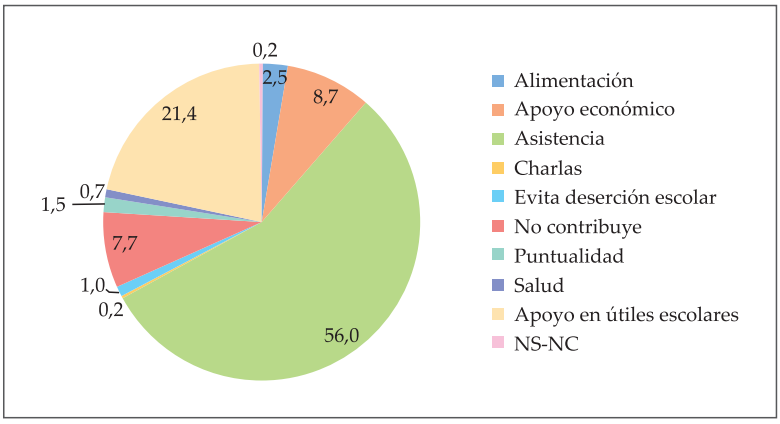
Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De otro lado, es preciso resaltar que en 260 (64,3 %) IE se realizan coordinaciones entre el y la director/a y el gestor del programa para planificar el plan de visitas bimestrales, lo que demostraría el grado de responsabilidad del/la docente-director/a para que el programa logre su finalidad. Sobre todo, cuando dicho personal percibe positivamente su impacto en la permanencia de los y las estudiantes, como se desprende del siguiente gráfico:

[483] Aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2016-MIMP, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de julio de 2016.

[484] Ley N.º 30364, artículo 12, literales a y b.

Gráfico 15
Aspectos del Programa Juntos que contribuyen a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes (en % del total de las 566 IE supervisadas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

En los resultados de la muestra, en primer lugar, destaca la mejora de las tasas de asistencia de los y las estudiantes en 226 (56 %) IE y, luego, se menciona el apoyo en la adquisición de útiles escolares, según lo indicado en 121 (21,4 %) IE, seguido del apoyo económico que se deriva de la transferencia monetaria condicionada, lo que podría utilizarse para la compra de dichos útiles.

Capítulo 9

¿Cómo coordinan y cooperan las escuelas primaria multigrado de ámbitos rurales?

Las redes educativas rurales son consideradas una estrategia de gestión para mejorar los aprendizajes de niñas, niños y adolescentes de IE públicas ubicadas en contextos con alta dispersión demográfica y en comunidades con una cultura y lengua originarias. Su existencia data de muchos años atrás y funcionan al margen de las normas establecidas o la intencionalidad del sector ante una necesidad natural de organización, especialmente en la zona andina.[485]

Normativamente, las redes están reconocidas en la Política 8.2 del Proyecto Educativo Nacional que consiste en establecer programas de apoyo y acompañamiento pedagógico con funciones permanentes de servicio a las Redes Escolares.

Con mayor especificidad, el artículo 70 de la Ley General de Educación prescribe que las redes educativas son instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca. Tienen las siguientes finalidades:

A. Elevar la calidad profesional de los docentes y propiciar la formación de comunidades académicas.
B. Optimizar los recursos humanos y compartir equipos, infraestructura y material educativo.
C. Coordinar intersectorialmente para mejorar la calidad de los servicios educativos en el ámbito local.

Del mismo modo, la Décima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley General de Educación dispone que tanto la conformación como el funcionamiento de las redes educativas en escuelas unidocentes y multigrados ubicadas en las áreas rurales y zonas de frontera, serán materia de una normatividad específica que garantice la eficiencia de su funcionamiento.

Sobre esta base y en un contexto bilingüe y monolingüe, el Ministerio de Educación ha focalizado 73 redes educativas rurales en 24 regiones del país, las cuales atienden actualmente a 1181 instituciones educativas en sus

[485] Suxo Yapuchura, Moisés. «Las redes educativas rurales inclusivas de la diversidad peruana», *ISEES* 2013 (enero-junio), Nº 12, p. 166.

respectivas jurisdicciones[486] y cuentan con respaldo normativo a través de las Resoluciones Ministeriales N.º 060-2012-ED y N.º 259-2012-ED.

Según el ente rector, como modelo de gestión descentralizado y participativo, las redes educativas rurales han encontrado, en las comunidades campesinas y nativas, el terreno propicio para fortalecerse y convertirse en organizaciones sólidas que promuevan el desarrollo educativo. Asimismo, reconoce que estas comunidades, incluso las rurales, son mayoritariamente pobres y suelen concentrar a la mayor parte de la población que pertenece a grupos étnicos, lingüísticos o culturales discriminados que buscan una mayor y mejor atención de los servicios educativos.[487]

Entre los principios en los que basa su labor figuran la capacidad de involucrarse en el desarrollo del medio rural, trabajar en forma conjunta con todos los actores sociales como expresión de unidad, cooperación y solidaridad mutua, así como dialogar directamente con los actores sociales, con el propósito de crear un clima de confianza, armonía y entendimiento mutuo.[488]

En ese contexto, las instituciones educativas de redes focalizadas cuentan con el Soporte Pedagógico Intercultural, apoyo que se realiza mediante acompañantes «[…] con la finalidad de contribuir a que las instituciones educativas y los docentes que trabajan en zonas rurales y bilingües fortalezcan su desempeño para mejorar los logros de aprendizajes de los niños y niñas».[489]

Las redes educativas no solo responden a un mandato normativo, sino también a una necesidad de trabajo cooperativo y ayuda recíproca de un conjunto de escuelas ubicadas en un mismo ámbito territorial, especialmente de lugares con alta dispersión poblacional e inaccesibilidad geográfica que suelen caracterizar a IE multigrado ubicadas en zonas rurales.

A estas características se aúnan, entre otras, el aislamiento del personal docente que influye en el desempeño profesional en el servicio prestado en dichas escuelas y el limitado tiempo para atender a diversos grados en una sola aula,[490] lo que dificulta que la gestión del y la docente director/a responda a las exigencias de la institución a su cargo. Según Díaz (2013, p. 51): «La necesidad de una mayor interrelación —mejor si se hace bajo un

[486] Oficio N,º409-2016-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, de 10 de mayo de 2016.
[487] Nota de prensa del Ministerio de Educación del 8 de abril de 2012. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=16069. Consulta realizada el 13 de julio de 2016.
[488] Ídem.
[489] Nota de prensa del Ministerio de Educación del 28 de enero de 2014. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=25899 Consulta realizada el 17 de julio de 2016.
[490] Resolución de Secretaría General Nº 256-2016-MINEDU, p. 9.

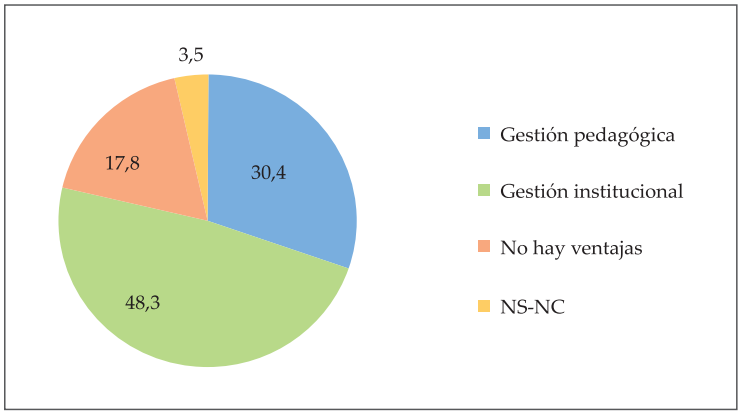
Las redes educativas no solo responden a un mandato normativo, sino también a una necesidad de trabajo cooperativo y ayuda recíproca de un conjunto de escuelas ubicadas en un mismo ámbito territorial, especialmente de lugares con alta dispersión poblacional e inaccesibilidad geográfica que suelen caracterizar a la IE multigrado.

enfoque de red— conlleva a un cambio en la cultura de la gestión; pasar del individualismo a un sentido de real cooperación, intercambio de experiencias y aprendizaje interinstitucional».[491]

Los resultados de la supervisión muestran que, según lo señalado por los y las docentes directores/as, un poco más de la mitad de las IE visitadas 285 (50,4 %) forman parte de una red rural. El registro de redes de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural consigna a 17 de las IE supervisadas.[492]

De otro lado, la pertenencia a alguna de ellas es percibida positivamente en 273 (48,3 %) de los y las profesionales entrevistados/as en lo referido a la gestión institucional, a través de la capacitación en la elaboración de documentos administrativos y la facilitación en las coordinaciones con la UGEL, entre otros. Mientras que el 172 (30,4 %) revela un apoyo en términos de gestión pedagógica por medio de la mejora de las rutas de aprendizaje, la elaboración de unidades de aprendizaje, la capacitación docente, etc.

Gráfico 1
Ventajas relacionadas a la pertenencia de las IE a una red educativa rural (en % del total de las 566 IE supervisadas)

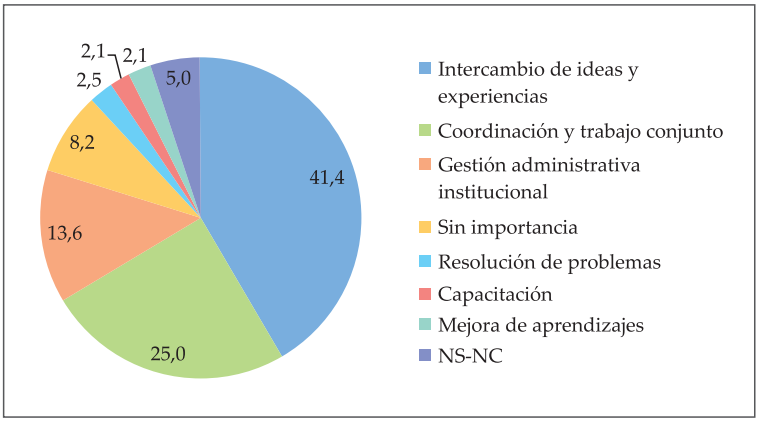


Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

[491] Díaz, Hugo. *Nuevas tendencias y desafíos de la gestión escolar*. Lima: Ediciones SM y Telefónica, Fundación Telefónica, 2013.
[492] Oficio N.º 409-2016-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA, del 10 de mayo de 2016.

En el caso de las IE que no pertenecen a una red educativa local, las y los docentes-directores/as mencionan una serie de motivos en cuanto a la importancia de pertenecer más adelante a este tipo de estrategia. Sobre ello, la supervisión revela un conjunto de resultados muy variados.

Gráfico 2
Motivos mencionados sobre la importancia de pertenecer a una red educativa local (en % de 280 respuestas)



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2015).

De acuerdo a la información proporcionada, 116 (41,4 %) de las respuestas mencionan la posibilidad de intercambiar ideas y experiencias a través de una red educativa local; 70 (25 %) identifican la importancia de la red como una estrategia de trabajo conjunto; 38 (13,6%) manifiestan que apoya la gestión administrativa e institucional; en 6 (2,1%) es una opción para la mejora de aprendizajes; y solo 23 (8,2 %) respuestas no señalan como una conveniencia pertenecer a una red educativa.

Por consiguiente, las ventajas son resaltadas en mayor número por las y los docentes-directores/as de las escuelas multigrado visitadas, cuyo funcionamiento requiere responder a formas o estrategias de organización acordes a la realidad rural. Este hecho puede ser considerado en los «Lineamientos que orientan la organización y funcionamiento de redes educativas rurales»,[493] iniciativa en proyecto a cargo del Ministerio de Educación y que tiene, entre sus objetivos, establecer criterios, procedimientos y responsabilidades para su conformación y formalizar las existentes en la actualidad.

[493] «Proyecto de Lineamientos que Orientan la Organización y Funcionamiento de Redes Educativas Rurales», enviado a la Defensoría del Pueblo mediante el 7 de junio de 2016 por funcionarias a cargo de la Coordinación de Modelos de Servicio Educativo.

Este documento prevé una estructura organizacional liderada por un director de red, quien tendrá como función coordinar con «[…] los directores de las IE que integran la red, acciones y estrategias de apoyo orientadas a mejorar el servicio educativo, teniendo como eje central la consolidación de la red para el fortalecimiento de los procesos pedagógicos y el logro de aprendizajes de los estudiantes».[494] De ese modo, se podrán concretar medidas de participación colegiada, cooperación y ayuda recíproca entre docentes-directores/as de IE de un determinado ámbito geográfico.

[494] Resolución de Secretaría General N.° 256-2016-MINEDU, que aprueba los «Lineamientos para el mejoramiento del servicio educativo multigrado rural».

Conclusiones

Sobre la infraestructura de los locales escolares

1 El registro de información en las plataformas del Minedu, como Siagie, SíseVe y Wasichay, así como el acceso al portal PerúEduca, requiere del servicio de internet. Sin embargo, se ha encontrado que solo 50 (8,8 %) IE del total de escuelas supervisadas cuentan con este servicio. Asimismo, solamente seis (1,1 %) IE tienen teléfono propio.

   En cuanto a los mismos servicios en las localidades donde se ubican las IE multigrado supervisadas, tenemos que en 43 (7,6 %) de los lugares existe una cabina de internet y en 122 (21,6 %) existe un teléfono comunitario. Para el funcionamiento del servicio de internet se requiere contar con servicio eléctrico, el cual, de acuerdo a los resultados de la supervisión, existe en 517 IE (91,3 %), y de estas, 497 (96,1 %) disponen de dicho servicio las 24 horas del día.

2 La preparación de los alimentos entregados por el Programa Qali Warma, así como las acciones de promoción y prevención de la salud en el marco del Plan de Salud Escolar, requieren de un servicio de agua y saneamiento en condiciones adecuadas. Si bien la supervisión muestra que de las 566 IE visitadas, 529 (93,5 %) escuelas tienen acceso al agua, solamente 282 (53,3 %) de estas cuentan con agua potable.

   A su vez, de las escuelas supervisadas, 562 (99,3 %) cuentan con servicios higiénicos, sin embargo, solo 463 (82,1 %) los tienen diferenciados por sexo, apenas en 20 IE (3,5 %) se encuentran adaptados para personas con discapacidad, y solo 113 IE (20 %) están conectadas a la red pública de desagüe. De las escuelas que no lo están, 45 % (252) usan pozo séptico (con tratamiento), 32 % (178) usan pozo ciego o negro (sin tratamiento) y 3 % (16) usan el río, la acequia o el canal para evacuar los desechos.

   En cuanto a la gestión realizada por las y los docentes-directores/as para la obtención del servicio de agua potable, tenemos que solo 68 (27,3 %) gestionaron su acceso.

3 El Estado tiene la obligación de garantizar que todos los niños y las niñas accedan a una educación de calidad. En el caso específico de estudiantes con discapacidad motora, ese derecho conlleva el deber de brindar condiciones de accesibilidad física en las escuelas, a través de la construcción de locales escolares acondicionados, el uso de rampas, entre otras medidas.

Sin embargo, la supervisión muestra que 352 IE (62,2 %) requieren rampas en su local escolar. Los espacios donde hay necesidad de su habilitación son el acceso al plantel en 265 (75,3 %) escuelas, al salón de clases en 242 IE (68,8 %) y a los servicios higiénicos en 221 IE (62,8 %).

Sobre la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de Locales Escolares

4 Las amenazas o peligros asociados a la ubicación de la IE pueden deberse a causas de origen natural. El año 2015 se emitieron diversos decretos supremos que declararon el estado de emergencia en algunos distritos y provincias de los diversos departamentos del país ante la ocurrencia del Fenómeno El Niño (FEN), heladas y otros eventos. Conforme a dichos decretos, del total de IE supervisadas, 419 (74 %) habrían sido afectadas por el FEN, y 59 (10,4 %) por heladas; cabe precisar que la declaratoria de emergencia no consideró el friaje. Adicionalmente, las y los docentes-directores/as informaron que 146 IE (25,8 %) se encuentran ubicadas en un cruce de huaycos o quebradas inactivas.

5 Una de las manifestaciones de la autonomía de las escuelas en los ámbitos rurales ha sido la ejecución de los recursos del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, que responde a las necesidades particulares de cada institución educativa. Así, en 280 IE la prioridad o acción de mantenimiento más ejecutada fue la reparación de puertas y ventanas, mientras que la menos ejecutada fue la reparación de muros, que fue realizada en 136 IE.

Del análisis del procedimiento de ejecución del mantenimiento de locales escolares, así como de sus requisitos y etapas, se concluye que no contempla la realidad compleja de las zonas rurales que aunada a la informalidad hace, por ejemplo, que el costo y traslado de materiales sea mayor, que exista un déficit de mano de obra calificada, entre otros.

6 La inversión pública para la construcción y reconstrucción de la infraestructura educativa requiere que la propiedad se encuentre inscrita en registros públicos. El resultado de la supervisión muestra que 549 (97 %) locales escolares tienen la condición de propiedad, sin embargo, 254 IE (44,9 %), a pesar de ser de propiedad pública, no tiene el saneamiento físico legal de sus predios.

Sobre la población escolar

7 Las aulas multigrado de primaria visitadas congregan a 25 014 estudiantes con diversas características individuales, socioculturales y económicas:

niños y niñas con uso de lenguas originarias, con discapacidad y que realizarían algún tipo de trabajo infantil que, incluso, implicarían riesgos para su integridad personal.

5834 de estudiantes hacen uso de lenguas originarias, lo cual representa al 23,3 % de la población estudiantil matriculada en las instituciones educativas supervisadas. Asimismo, se reportó a 437 (1,7 %) estudiantes con algún tipo de discapacidad; no obstante, en el 15 % de estas IE señalaron otras condiciones que no necesariamente son consideradas como una discapacidad, lo que demostraría un desconocimiento por parte de los/as docentes-directores/as al respecto.

8 El trabajo infantil representaría, aproximadamente, el 30 % del total de estudiantes de las escuelas visitadas. Actividades que conllevan un riesgo para la integridad de los mismos (minería, comercio, reciclaje y manejo de mototaxi), así como accidentes de trabajo (en menos del 1 % de estudiantes) han sido reportados por el personal entrevistado.

El trabajo doméstico y aquel desarrollado en la agricultura o el pastoreo son realizados de acuerdo a los roles tradicionales asignados por sexo, es decir, trabajo doméstico en mayor porcentaje en las niñas y de igual manera respecto a agricultura/pastoreo en niños. Estos tipos de labores se incrementan conforme las y los estudiantes son promovidos/as de grado de estudio.

9 El DNI es vital para formalizar la matrícula y acceder a programas sociales, así como para el ejercicio de otros derechos. Si bien la supervisión demuestra que existe un mayor porcentaje de estudiantes con dicho documento, un 1,8 % de ellos/as se encontraba afectado en su derecho a la identidad.

Sobre las condiciones laborales del y la docente-director/a

10 Las asignaciones son reconocimientos económicos al personal docente, por laborar en condiciones especiales de trabajo. Un total de 255 (45 %) entrevistados no habría recibido la asignación por laborar en IE multigrado, 153 (27 %) como docente en zona rural y 219 (39 %) por ejercer el cargo de director/a.

11 Existen diferencias en el monto de las asignaciones de las y los directores/as encargados provenientes de la Ley del Profesorado y la Ley de la Carrera Pública Magisterial, y aquellas personas que fueron designadas de acuerdo con la Ley de Reforma Magisterial, lo que no es acorde con el Principio de Equidad de las compensaciones en el Derecho Laboral.

12 Uno de los objetivos centrales de la Ley de Reforma Magisterial es mejorar las condiciones de trabajo y bienestar del personal docente. En consideración a ello, sobre la base de información del Inei, el Ministerio de Educación ha determinado que existen tres tipos de ruralidad para el pago diferenciado de asignaciones al personal docente por laborar en especiales condiciones.

Al respecto se ha advertido que la asignación por laborar en Zona Rural 1 fue incrementada de 200 a 500 soles, el año 2015. Sin embargo, los montos correspondientes a la Zona Rural 2 —en la que se ubican las IE que han sido supervisadas— y la Zona Rural 3, no fueron objeto de incremento, los cuales actualmente ascienden a 100 y 70 soles, respectivamente.

Sobre la formación pedagógica del y la docente-director/a

13 No existe un programa especializado de formación inicial docente para la enseñanza en aulas multigrado pertinente a la diversidad de los contextos geográficos, socioculturales, lingüísticos y económicos de la población estudiantil de ámbitos rurales.

14 Tanto la formación inicial y en servicio en EIB garantizan el derecho a una educación de calidad de las y los estudiantes que hablan lenguas originarias. Al respecto, los resultados de la supervisión reflejan que un total de 136 (73,1 %) docentes-directores/as de 186 IE con alumnos que hablan una lengua originaria no ha recibido formación inicial en EIB.

A su vez, 112 (72,3 %) de los y las docentes-directores/as de 155 IE declaradas por ellos/as como EIB no han recibido formación inicial en EIB, y 51 (33 %) de este personal tampoco ha recibido formación en servicio en dicho tipo de educación.

Sobre capacitación en adaptaciones curriculares para personas con discapacidad

15 La atención de estudiantes con discapacidad —y otros que requieren de la adecuación de los elementos del currículo a sus características y potencialidades— es una obligación del y la docente para establecer un nexo entre su estilo de enseñanza y el ritmo de aprendizaje de los estudiantes a su cargo, en el marco de la política educativa con enfoque inclusivo. Sin embargo, solo 109 (19,3 %) docentes-directores/as entrevistados/as cuentan con capacitación en adaptaciones curriculares.

Sobre la adecuación de las normas del sector al contexto de la IE multigrado en ámbitos rurales

16 El Marco de Buen Desempeño Docente y el Marco de Buen Desempeño del Directivo no contemplan disposiciones específicas para el desempeño del y la docente-director/a en una IE rural con aula multigrado. A su vez, respecto de este tipo de escuelas, las Normas de Desarrollo de Año Escolar disponen genéricamente que el Compromiso de Gestión Escolar sobre implementación del Plan Anual de Trabajo se trabajará en redes educativas. Recientemente se ha expedido los «Lineamientos para el Mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural», sin consignar los aspectos mencionados anteriormente.

Sobre la gestión de entrega y distribución de cuadernos de trabajo de Comunicación y Matemática para 1° y 2° grado de primaria

17 Los materiales educativos permiten al estudiante desarrollar de manera reflexiva y autónoma su aprendizaje, incidiendo en la calidad de la enseñanza, por lo cual deben estar a su disposición desde el inicio del año escolar. Sin embargo, un total de 61 IE (10,8 %) de la muestra no recibieron cuadernos de trabajo hasta la fecha de la supervisión. De 505 IE (89,2 %) que recibieron estos materiales, en 174 (34,4 %) llegaron después del 31 de marzo, fecha límite establecida por la norma técnica para la distribución del material educativo. Adicionalmente, solo en 128 IE (26 %) recibieron una cantidad proporcional al número de sus estudiantes.

Sobre el cumplimiento de la calendarización y uso pedagógico del tiempo

18 Las normas del sector señalan que las capacitaciones al personal docente y/o directivo no deben afectar la jornada escolar, sin embargo, 169 (68,7 %) docentes-directores/as de 246 IE han suspendido clases en el curso del año 2015 por este motivo.

19 En cuanto al control de asistencia y permanencia de los docentes, 399 (70,5 %) de las personas entrevistadas han referido la participación del Consejo Educativo Institucional en esta tarea, 375 (66,3 %) la participación de la Asociación de Padres de Familia, además de señalar a otros actores como la autoridad local o el jefe de rondas.

20 La Unidad de Gestión Educativa Local tiene la función de garantizar la calidad y continuidad del servicio educativo. Para ello, debe realizar visitas periódicas a las IE. Al respecto, en 83 IE (14,7 %) la Unidad de Gestión Educativa Local no realizó ninguna visita durante el año escolar 2015, mientras que en 122 IE (21,6 %) fue realizada una vez, en 145 IE (25,6 %) dos veces, en 101 IE (17,8 %) tres veces y en las demás

IE —aproximadamente 20 %— se llevaron a cabo cinco a más visitas por parte de la UGEL.

Sobre la Evaluación Censal Escolar

21 Las IE visitadas muestran un avance en el nivel satisfactorio, especialmente en comprensión lectora, desde el año 2013 a 2015. No obstante, en la interpretación de este resultado debe considerarse los resultados nacionales que muestran la necesidad de acortar las brechas de aprendizaje entre las escuelas de zonas rurales y urbanas.

22 La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) se aplica a todo el alumnado de segundo grado de primaria regular y cuarto grado de primaria de escuelas EIB que asiste con regularidad a clases. Asimismo, la norma técnica para la implementación y ejecución nacional de la ECE prohíbe que personal involucrado en la evaluación obstaculice la participación de estudiantes, promoviendo su inasistencia, impidiendo su ingreso o mediante otra manera que afecte el derecho a ser evaluado.

Aunque en cantidad mínima, las y los docentes-directores/as de seis escuelas supervisadas señalaron que no aplicaron la prueba censal 2014 a todos los estudiantes por tener, supuestamente, menor rendimiento, y en tres escuelas, por presentar discapacidad cognitiva o mental.

Sobre el acompañamiento pedagógico

23 El acompañamiento en el marco del PELA resulta ser el recurso con más cobertura, alcanzando a 247 IE (43,6 %) del total de la muestra. En cuanto al ASPI, comprende a 20 IE (13 %) de las 155 escuelas cuyos docentes-directores /as declararon ser EIB. Asimismo, el acompañamiento proveniente del SAANEE es brindado en 17 (6,6 %) de las 259 escuelas en donde se declaró la atención de estudiantes con discapacidad.

DOCENTES de 96 IE (39 %) que reciben acompañamiento del PELA, de 16 IE (80 %) de ASPI y 11 IE (65 %) del SAANEE opinaron que la estrategia pedagógica debe ser reforzada en aspectos referidos a la enseñanza en aula multigrado, la metodología de enseñanza, las sesiones de aprendizaje, y en las áreas curriculares de Matemática y Comunicación.

Sobre las capacitaciones en servicio al personal docente-director

24 Las capacitaciones referidas a la gestión escolar se han brindado a 323 (58,9 %) docentes-directores, y sobre el tema de compromisos de gestión escolar

a 395 (72,1 %). A su vez, la capacitación sobre Marco del Buen Desempeño Docente se aplicó a 403 (73,5 %) docentes-directores/as, y sobre el Marco del Buen Desempeño Directivo a 385 (70,3 %). En menor medida, se han brindado capacitaciones en el uso de las TIC y en las estrategias para la atención diferenciada y simultánea del alumnado, esto es, a 194 (35,4 %) y 164 (29,9 %) docentes-directores/as, respectivamente. El Ministerio de Educación ha informado que en el año 2015, desarrolló en 211 IE de la muestra, capacitaciones para docentes y directores en didáctica, gestión escolar, materiales y recursos, entre otros.

25 En cuanto a las solicitudes del y la docente-director/a para capacitación del personal docente, tenemos que 373 (65,9 %) no han realizado esta actividad. Por otra parte, 144 (77,8 %) de los 185 docentes-directores/as que gestionaron la capacitación para su personal docente lo han hecho en aspectos pedagógicos.

Sobre el clima institucional

26 En los casos de violencia entre pares, estos se presentaron en 34 IE (6 %). En la mitad de ellas, el y la docente-director/a no registró estos actos en el Cuaderno de Incidencias, a fin de adoptar medidas de protección y corrección. La plataforma SíseVe tiene registrados solo cinco casos ocurridos en las IE supervisadas.

27 En diecinueve IE (3,4 %) se ha reportado casos de violencia cometidos por docentes contra estudiantes. En dieciseis escuelas los entrevistados manifestaron no haber comunicado la situación a la PNP; en trece IE tampoco informaron a la UGEL; solo en dos IE se cumplió con la separación preventiva y en una IE el docente agresor fue sancionado por la UGEL. En la plataforma SíseVe aparece registrado un solo caso ocurrido en las IE supervisadas.

28 Los resultados muestran que en 118 IE (20,8 %) las y los docentes-directores/as tomaron conocimiento de algún caso sobre violencia familiar; once IE comunicaron del hecho a la DEMUNA y diez IE a la PNP.

29 Existe una insuficiente aplicación de las disposiciones normativas sobre violencia escolar y familiar por parte de los y las docentes-directores/as de las IE supervisadas.

Sobre la familia y la comunidad en las instituciones educativas

30 En 429 (75,8 %) escuelas supervisadas, el personal docente-directivo promueve la participación de los padres y madres de familia en el proceso educativo de los estudiantes, así como su involucramiento en la gestión de la escuela, a través de la elaboración y ejecución del Plan Anual de Trabajo de la IE, así como su participación en actividades destinadas a alcanzar el logro de los aprendizajes, entre otros.

31 En 522 (92,2 %) escuelas visitadas, el CONEI fue constituido y participó en la implementación del PAT.

Sobre el Programa Qali Warma

32 En todas las escuelas supervisadas se ejecutó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. En 555 IE (98,1 %) recibieron los alimentos bajo la modalidad de productos (lo que implica la cocción de alimentos) y en 294 IE (51,9 %) el programa inició su ejecución en el mes de marzo.

33 En 228 (40,3 %) escuelas supervisadas los productos se guardaban en un almacén para alimentos, en 323 (57,1 %) escuelas los productos se preparaban en una cocina y en 131 (23,1 %) en otro ambiente exclusivo.

34 El director o directora de la escuela preside el Comité de Alimentación Escolar, el mismo que ha sido conformado en 558 (98,6 %) escuelas supervisadas. Dicho comité debe recibir y almacenar los alimentos, organizar su preparación y reparto, llevar un registro de los mismos, así como de los estudiantes beneficiarios, lo que demanda gestiones adicionales al quehacer pedagógico, institucional y administrativo.

35 En la mayoría de las escuelas supervisadas no hubo problemas en la ejecución del Programa Qali Warma, tal como lo manifestaron las y los docentes-directores/as de 365 IE (64,5 %). Sin embargo, en aquellas que reportaron problemas, los principales fueron los siguientes: en 102 IE (18 %) se entregaron productos insuficientes, en 47 IE (8,3 %) recibieron productos en mal estado, y en 38 IE (6,7 %) se recibieron productos y/o raciones incompletas.

La Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma-MIDIS, informó a la Defensoría del Pueblo con referencia a las 566 IE supervisadas, que en el 2015 se reportaron solo tres quejas: una con referencia a entrega insuficiente de productos y dos en relación a la afectación de la salud.

Sobre el Plan de Salud Escolar (PSE)

36 El PSE debe ejecutarse en las IE beneficiarias del Programa Qali Warma. Los resultados de la supervisión arrojan que se habría implementado en 458 IE (80,9 %) de la muestra, no así en 102 IE (18 %), lo que implicaría una brecha en la cobertura de estas importantes actividades intersectoriales, situación que se agrava si se tiene presente que la vigencia del PSE es hasta el año 2016.

37 338 (73,8 %) docentes-directores/as declararon que se inició después del mes de marzo de 2015, con lo que se incumple la Norma de Desarrollo de Año Escolar que señala que los formatos de consentimiento informado para proceder a la evaluación de la salud de los niños y niñas, deben ser entregados a los padres y madres de familia en ese mes.

38 Al menos 190 alumnos y 196 alumnas de las 458 IE supervisadas no fueron evaluadas en el año 2015 en el PSE: 176 (38,4 %) docentes-directores refirieron no haber adoptado ninguna gestión para su posterior evaluación.

39 Con respecto a las evaluaciones del PSE, 338 (73,7 %) docentes-directores refirieron que no se ha llevado a cabo el tamizaje de salud mental, lo cual es importante teniendo en cuenta la existencia de casos de violencia reportados; 174 (38 %) señalaron que no se ha realizado el tamizaje del calendario de inmunizaciones, a pesar que ello permite prevenir enfermedades; y 157 (34,2 %) que no se habría llevado a cabo el tratamiento de anemia, mientras que otras evaluaciones se hicieron en mayor medida. Todos los aspectos señalados tienen incidencia en los logros de aprendizajes.

40 Conforme a la Norma de Desarrollo del Año Escolar, realizada la evaluación de salud al estudiantado, el personal de salud debe entregar los reportes a las IE. Sin embargo, 216 (47,2 %) docentes-directores han declarado no haber recibido el reporte, lo que afectaría la programación de actividades vinculadas a la salud de los niños y niñas en el Plan Anual de Trabajo.

41 419 (91,5 %) docentes-directores señalaron no contar con ambientes acondicionados para la evaluación médica, lo que no garantiza la privacidad en la atención del estudiantado.

Sobre el Programa Juntos

42 De acuerdo a lo declarado por las personas entrevistadas, habría un total de 404 IE (71,4 %) con estudiantes pertenecientes a familias beneficiarias del Programa Juntos y que, en consecuencia, serían corresponsables de la asistencia de los niños y las niñas a la escuela.

Con respecto a esta información, el MIDIS ha señalado que en el periodo setiembre-octubre 2015, 414 (73 %) IE de las 566 de la muestra contaban con estudiantes de hogares afiliados a dicho programa, dato que no difiere significativamente de lo mencionado por las y los docentes-directores, teniendo en cuenta que la supervisión fue realizada entre los meses de octubre y noviembre.

43 Existe coordinación entre las docentes-directoras, los docentes-directores/as y los gestores del Programa Juntos en 260 IE (64,3 %), lo que facilitaría el recojo de información sobre la asistencia de las y los estudiantes como parte de la verificación de la corresponsabilidad.

Sobre las redes educativas rurales

44 Según la Ley General de Educación, las redes educativas rurales son instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca para elevar la calidad profesional docente, optimizar recursos humanos, compartir infraestructura y material educativo, así como coordinar intersectorialmente la mejora de la calidad de los servicios educativos en el ámbito local. Asimismo, responden a una necesidad de trabajo cooperativo y ayuda recíproca de un conjunto de escuelas ubicadas en un mismo ámbito territorial.

Del total de la muestra, 285 (50,4 %) IE supervisadas forman parte de una red educativa rural. Asimismo, la pertenencia a ellas es percibida positivamente porque en 138 IE (48,3 %) se considera que cooperan con la gestión institucional y en 87 IE (30,4 %) con la gestión pedagógica. Según el MINEDU, sobre la base de las 566 IE supervisadas por la Defensoría del Pueblo, se tiene registradas a diecisiete IE como parte de una red educativa rural.

Sobre la carga de actividades del y la docente-director/a de IE de zona rural con aula multigrado

45 Existe una amplia cantidad de actividades a cargo del y la docente-director/a de una IE de zona rural con aula multigrado, especialmente las que son propias de su labor administrativa y las que derivan de los servicios complementarios a la educación, siendo pertinente que cuente con apoyo administrativo para la eficiencia de su gestión.

Recomendaciones

Infraestructura educativa

Al Ministerio de Educación y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Realizar un estudio que permita determinar las áreas geográficas con conectividad de internet y donde se encuentran ubicadas las escuelas rurales, con el fin de propiciar que los gobiernos regionales gestionen la disponibilidad de dicho servicio y, por ende, logren la interconexión progresiva, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Al Ministerio de Educación

Gestionar en la Ley del Presupuesto 2017, la inclusión de disposiciones para el acondicionamiento de infraestructura, y ampliar sus alcances a escuelas de los ámbitos rurales que atienden a niños y niñas con discapacidad, tomando como referencia la Ley 30372 y la Norma técnica aprobada por Resolución Ministerial 054-2016-MINEDU, de aplicación en escuelas urbanas.

Adicionar criterios de asignación de recursos para la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de Locales Escolares, que tomen en consideración factores como la ubicación geográfica de las escuelas y su vulnerabilidad por fenómenos naturales que pudieran ocasionar emergencias y desastres. En el mismo sentido, considerar el cumplimiento de la norma técnica 120 sobre accesibilidad para personas con discapacidad.

Cumplir en la elaboración de los proyectos de construcción a ser ejecutados en las IE N° 16391 y 16382 de Cajamarca, con las disposiciones de la Norma A. 120 del Reglamento Nacional de Edificaciones sobre accesibilidad para personas con discapacidad en el diseño y construcción de locales escolares.

Aplicar los distintos alcances en los planes de intervención y proyectos de inversión pública de infraestructura educativa dirigidos a escuelas rurales.

A las Direcciones Regionales de Educación

Realizar el saneamiento físico legal de las escuelas rurales dentro de sus respectivas jurisdicciones, conforme a la información que brinden las UGEL, y en coordinación con las Oficinas Registrales de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

Población escolar

Al Ministerio de Educación

Analizar los resultados nacionales sobre repitencia en el segundo grado de primaria en relación a la promoción automática de grado.

Evaluar la regulación de medidas pertinentes de apoyo y reforzamiento de aprendizajes, así como de estrategias para evitar la repitencia en los grados subsiguientes en un contexto de adaptación de la gestión institucional y práctica pedagógica a los intereses, ritmos y estilos de aprendizaje de los estudiantes.

Al Ministerio de Educación y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Coordinar acciones diferenciadas de prevención y erradicación del trabajo infantil, en el marco de la Estrategia Nacional-Enpeti 2012-2021, que respondan a la realidad de los ámbitos rurales caracterizados por la realización de actividades mineras u otras de tipo peligroso, en concordancia con los niveles de repitencia o deserción de la población estudiantil de dichos lugares.

Al Ministerio de Educación

Precisar en la Directiva de Desarrollo del Año Escolar la obligación del personal docente y directivo de informar a la Ugel y/o la autoridad regional de trabajo (Dirección Regional de Trabajo o la que haga sus veces) o gobierno local los supuestos casos de trabajo infantil, en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

Al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Evaluar el impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en las niñas y los niños beneficiarios, tomando en consideración la prestación oportuna y continua de productos o raciones durante el año escolar, su valor nutricional, el incremento de la asistencia y permanencia de las y los estudiantes, así como la adquisición de mejores hábitos de alimentación.

Al Ministerio de Salud y los gobiernos regionales

Articular acciones de capacitación a personal médico, con el fin de contar con el conocimiento técnico para acreditar los diferentes tipos de discapacidad en la población de sus respectivas jurisdicciones y, por consiguiente, se pueda identificar la condición de discapacidad en niñas, niños y adolescentes que cursan estudios escolares en ámbito rurales.

Al Ministerio de Educación y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)

Coordinar la realización de campañas de documentación focalizadas según la ubicación geográfica de las escuelas rurales, tomando como referencia la información de los estudiantes matriculados registrada en el Siagie. Asimismo, tomar en cuenta el listado de IE cuyos estudiantes se encontraban sin documentación, conforme la supervisión de la Defensoría del Pueblo.

Sobre las condiciones laborales del y la docente-director/a

Al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y al Ministerio de Educación

Considerar la oferta de los servicios del Programa Cuna Más en zonas rurales, como una medida para mejorar las condiciones laborales y la permanencia de las docentes madres o tutoras de niñas y niños menores de tres años de edad.

Al Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas

Incrementar equitativamente el monto de las asignaciones de los docentes que laboran en las zonas rurales 2 y 3, a fin de mejorar sus condiciones de trabajo.

Actualizar los montos de las asignaciones correspondientes a los directores encargados provenientes de la Ley del Profesorado y la Ley de la Carrera Pública Magisterial, en concordancia con los montos que por el mismo cargo se recibe conforme a la Ley de Reforma Magisterial.

Sobre la formación pedagógica del y la docente-director/a

Al Ministerio de Educación

Asegurar la incorporación en la formación inicial docente en institutos y escuelas de educación superior pedagógica, así como en universidades, programas especializados para la enseñanza aprendizaje en IE con aula multigrado, que sea pertinente a la diversidad de los contextos geográficos, socioculturales, lingüísticos y económicos de la población estudiantil de ámbitos rurales en forma articulada con las DRE y Ugel.

Priorizar, en coordinación con la DRE y Ugel, a través de la Dirección General de Desarrollo Docente, el reforzamiento de la formación en servicio en aspectos pedagógicos —incluyendo las actividades de acompañamiento en el marco del Pela y Aspi, así como del servicio a cargo de los Saanee— con pertinencia a los diferentes grados de estudio y edades, así como a las necesidades educativas especiales asociadas a los distintos tipos de discapacidad.

Sobre la entrega y distribución de cuadernos de trabajo

Al Ministerio de Educación

Evaluar los procedimientos actuales de distribución y entrega de los materiales educativos, considerando el número de educandos por grado y escuela, así como la diversidad lingüística, garantizando el reparto oportuno y eficiente de los mismos.

Sobre la normativa para la atención educativa en IE multigrado rural

Al Ministerio de Educación

Incorporar en los Marcos de Buen Desempeño Docente y del Directivo, así como en las Normas de Desarrollo de Año Escolar una sección que contemple, en forma específica, lineamientos y estrategias pertinentes para la enseñanza en IE con aula multigrado, articulándose con los «Lineamientos para el Mejoramiento del Servicio Educativo Multigrado Rural», y demás normas afines.

Sobre la supervisión de las UGEL a las instituciones educativas multigrado de ámbitos rurales

A los gobiernos regionales

Solicitar mayor asignación presupuestal para las instancias de gestión educativa descentralizada y, de ese modo, puedan contar con logística y recursos humanos suficientes para realizar su función de supervisión y monitoreo de la calidad del servicio educativo, lo que permitirá viabilizar el incremento de visitas a las IE rurales.

A las Direcciones Regionales de Educación

Establecer mecanismos en coordinación con la UGEL, que promuevan el cumplimiento de las normas que disponen que las actividades de capacitación no se lleven a cabo durante la jornada escolar, cumpliéndose efectivamente la programación de horas lectivas.

Sobre la evaluación censal de estudiantes

Al Ministerio de Educación

Precisar en la Norma de Desarrollo del Año Escolar, la prohibición de excluir de la ECE a estudiantes con bajo rendimiento o que por su condición de discapacidad requieran de ajustes razonables.

Presentar los resultados de la ECE de manera disgregada, tomando en cuenta los tipos de escuelas, entre ellas las instituciones educativas multigrado de ámbitos rurales, de tal manera que se puedan establecer criterios de análisis comparativo sobre los avances en los logros de aprendizaje.

Sobre el clima institucional

Al Ministerio de Educación

Elaborar, en el marco de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (Ley N.º 30364), una ruta de intervención y derivación de casos de violencia que afecten a los niños y las niñas, que sea adecuada a las características del entorno de las IE de ámbitos rurales.

Incorporar en la Norma de Desarrollo del Año Escolar y otras disposiciones referidas a la protección del estudiante, la obligación del personal de la institución educativa de denunciar los casos sobre violencia familiar que afecten a esta población objetivo y que sean de su conocimiento en el desempeño de sus funciones.

Establecer mecanismos distintos al SíseVe para identificar la ocurrencia de casos de violencia escolar y familiar en ámbitos rurales carentes de internet, para la intervención inmediata de las entidades competentes.

Sobre el Plan de Salud Escolar

Al Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en coordinación con los gobiernos regionales y Direcciones Regionales de Salud

Evaluar integral y rigurosamente los resultados que a la fecha ha reportado la ejecución del Plan de Salud Escolar, tomando en cuenta el número de las evaluaciones practicadas a los niños y niñas, sus resultados y tratamiento médico, así como la comunicación oportuna a las familias para su participación en la reversión de los problemas de salud encontrados.

Ampliar el plazo de ejecución del PSE hasta lograr la cobertura de las escuelas comprendidas en el Programa Qali Warma, tomando en cuenta los determinantes sociales en salud.

Incluir en la evaluación médica del PSE en las escuelas, aspectos relacionados con la detección preliminar de los distintos tipos de discapacidad.

Sobre el Programa Juntos

Al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Establecer, en el marco de las corresponsabilidades exigidas por el Programa Juntos, la regulación sobre la justificación de inasistencias por razones de embarazo, violencia escolar y familiar.

Sobre las redes educativas

Al Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales de Educación

Elaborar, de forma coordinada, un registro de las redes educativas rurales a nivel regional, que permita contar con información sobre su ubicación geográfica, organización, funcionamiento y visión, número de escuelas que las integran y buenas prácticas de gestión. A partir de ello, emitir lineamientos para fortalecer su conformación.

Sobre la carga laboral del y la docente-director/a

Al Ministerio de Educación y al Ministerio de Economía y Finanzas

Evaluar la contratación de personal de apoyo y/o gestor administrativo por cada red educativa, dada la importante cantidad de responsabilidades a cargo del y la docente-director/a de IE multigrado ubicada en zonas rurales, propias de su actividad administrativa y de aquellas derivadas de los servicios complementarios a la educación, a fin de viabilizar la eficiencia de su gestión educativa.

Anexo

Instituciones educativas supervisadas

	Código modular	Región	Provincia	Distrito
1	223602	Amazonas	Bagua	Aramango
2	401927	Amazonas	Bagua	La Peca
3	402289	Amazonas	Bagua	Imaza
4	546085	Amazonas	Bagua	Imaza
5	1104488	Amazonas	Bagua	Imaza
6	1303296	Amazonas	Bongara	Yanbrasbamba
7	257311	Amazonas	Bongara	Valera
8	256008	Amazonas	Bongara	Cuispes
9	593715	Amazonas	Bongara	Valera
10	552935	Amazonas	Chachapoyas	La Jalca
11	257741	Amazonas	Chachapoyas	La Jalca
12	554246	Amazonas	Condorcanqui	Nieva
13	261628	Amazonas	Luya	Lonya Chico
14	0225011	Amazonas	Utcubamba	Cumba
15	0224907	Amazonas	Utcubamba	Cajaruro
16	1248806	Amazonas	Utcubamba	Bagua Grande
17	926667	Amazonas	Utcubamba	Bagua Grande
18	676825	Amazonas	Utcubamba	Bagua Grande
19	516690	Amazonas	Utcubamba	Cajaruro
20	224402	Amazonas	Utcubamba	Bagua Grande
21	224212	Amazonas	Utcubamba	Cajaruro
22	741587	Amazonas	Utcubamba	Cajaruro
23	224220	Amazonas	Utcubamba	Jamalca
24	623165	Amazonas	Utcubamba	Cumba

25	489518	Amazonas	Utcubamba	Bagua Grande
26	385393	Ancash	Aija	La Merced
27	385401	Ancash	Aija	La Merced
28	0413989	Ancash	Carlos Fermin Fitzcarrald	San Luis
29	361444	Ancash	Casma	Yautan
30	358275	Ancash	Corongo	La Pampa
31	412692	Ancash	Huaraz	Pariacoto
32	413583	Ancash	Huaraz	Pira
33	414185	Ancash	Huari	Ponto
34	414136	Ancash	Huari	Masin
35	1313642	Ancash	Huari	Chavin de Huantar
36	412411	Ancash	Huari	Huantar
37	415414	Ancash	Huarmey	Cochapeti
38	544056	Ancash	Huaylas	Santa Cruz
39	416461	Ancash	Huaylas	Caraz
40	417220	Ancash	Recuay	Recuay
41	415224	Ancash	Recuay	Pampas Chico
42	361196	Ancash	Santa	Samanco
43	745588	Ancash	Santa	Nepeña
44	507640	Ancash	Santa	Santa
45	391847	Ancash	Sihuas	Ragash
46	562678	Ancash	Sihuas	San Juan
47	413682	Ancash	Yungay	Yanama
48	819060	Ancash	Yungay	Yancuma
49	645499	Apurímac	Abancay	Curahuasi
50	237214	Apurímac	Abancay	Curahuasi
51	238030	Apurímac	Andahuaylas	Huayana

52	646307	Apurímac	Andahuaylas	José María Arguedas
53	1088426	Apurímac	Andahuaylas	Huancaray
54	645358	Apurímac	Andahuaylas	Andahuaylas
55	285155	Apurímac	Aymaraes	Lucre
56	860494	Apurímac	Chincheros	Uranmarca
57	283804	Apurímac	Chincheros	Cocharcas
58	283762	Apurímac	Chincheros	Anccohuayllo
59	283986	Apurímac	Chincheros	Ongoy
60	201145	Apurímac	Chincheros	Ongoy
61	204750	Apurímac	Cotabambas	Coyllurqui
62	612481	Apurímac	Cotabambas	Mara
63	200048	Apurímac	Grau	Chuquibambilla
64	200444	Apurímac	Grau	Curpahuasi
65	841536	Apurímac	Grau	Pataypampa
66	200295	Apurímac	Grau	San Antonio
67	218669	Arequipa	Arequipa	La Joya
68	218735	Arequipa	Arequipa	La Joya
69	219436	Arequipa	Arequipa	San Juan de Siguas
70	218750	Arequipa	Arequipa	La Joya
71	220210	Arequipa	Arequipa	San Juan de Tarucany
72	311274	Arequipa	Camaná	Ocoña
73	311290	Arequipa	Camaná	Quilca
74	518076	Arequipa	Caravelí	Bella Unión
75	1414234	Arequipa	Caravelí	Chaparra
76	312157	Arequipa	Castilla	Uraca
77	312389	Arequipa	Castilla	Uraca
78	698761	Arequipa	Caylloma	Majes
79	897884	Arequipa	Caylloma	Majes

80	441790	Ayacucho	Cangallo	Cangallo
81	477422	Ayacucho	Cangallo	Chuschi
82	1160944	Ayacucho	Fajardo	Sarhua
83	440404	Ayacucho	Cangallo	Paras
84	431627	Ayacucho	Cangallo	Totos
85	1199983	Ayacucho	Huamanga	Tambillo
86	442152	Ayacucho	Huamanga	Ticllas
87	422931	Ayacucho	Huamanga	Quinua
88	442194	Ayacucho	Huamanga	Santiago de Pischa
89	574467	Ayacucho	Huamanga	Santiago de Pischa
90	423889	Ayacucho	Huancasancos	Lucanamarca
91	432302	Ayacucho	Huanta	Uchuraccay
92	1163559	Ayacucho	La Mar	Anco
93	441196	Ayacucho	La Mar	Anco
94	361709	Ayacucho	Lucanas	San Pedro
95	361600	Ayacucho	Lucanas	Puquio
96	471854	Ayacucho	Vilcashuaman	Concepción
97	471656	Ayacucho	Vilcashuaman	Vischongo
98	1160340	Ayacucho	Vilcashuaman	Vischongo
99	519314	Cajamarca	Cajabamba	Cachachy
100	606830	Cajamarca	Cajabamba	Cajabamba
101	388850	Cajamarca	Cajabamba	Cachachi
102	444646	Cajamarca	Cajabamba	Cajabamba
103	389270	Cajamarca	Cajabamba	Cachachi
104	696369	Cajamarca	Cajabamba	Sitacocha
105	696179	Cajamarca	Cajamarca	Asunción
106	444992	Cajamarca	Cajamarca	San Juan
107	445007	Cajamarca	Cajamarca	San Juan

108	439653	Cajamarca	Cajamarca	Magdalena
109	444943	Cajamarca	Cajamarca	Magdalena
110	388710	Cajamarca	Cajamarca	Namora
111	388462	Cajamarca	Cajamarca	Namora
112	439471	Cajamarca	Cajamarca	Asunción
113	727503	Cajamarca	Cajamarca	Encañada
114	443275	Cajamarca	Cajamarca	Encañada
115	1212000	Cajamarca	Cajamarca	Asunción
116	519405	Cajamarca	Cajamarca	Namora
117	438879	Cajamarca	Cajamarca	Encañada
118	388397	Cajamarca	Cajamarca	Namora
119	606277	Cajamarca	Cajamarca	Jesús
120	443226	Cajamarca	Cajamarca	Chitilla
121	443507	Cajamarca	Celendín	Huasmin
122	443572	Cajamarca	Celendín	Celendín
123	1360171	Cajamarca	Celendín	Miguel Iglesias
124	447557	Cajamarca	Chota	Cochabamba
125	586701	Cajamarca	Chota	Huambos
126	640557	Cajamarca	Chota	Mamarruribamba Bajo
127	455527	Cajamarca	Chota	Querocoto
128	854869	Cajamarca	Chota	Chiguirip
129	760066	Cajamarca	Chota	Chadin
130	714741	Cajamarca	Chota	Chadin
131	759837	Cajamarca	Chota	Anguia
132	448886	Cajamarca	Chota	Huambos
133	448951	Cajamarca	Chota	Huambos
134	448332	Cajamarca	Chota	Chigrip
135	448050	Cajamarca	Chota	Chalamarca

136	384545	Cajamarca	Contumazá	San Benito
137	384552	Cajamarca	Contumazá	San Benito
138	384529	Cajamarca	Contumazá	Guzmango
139	347989	Cajamarca	Cutervo	Querecotillo
140	489039	Cajamarca	Cutervo	Querecotillo
141	347781	Cajamarca	Cutervo	Callayuc
142	455592	Cajamarca	Cutervo	Callayuc
143	446732	Cajamarca	Cutervo	San Andrés de Cutervo
144	1051952	Cajamarca	Cutervo	Cutervo
145	402917	Cajamarca	Cutervo	Santo Tomás
146	224543	Cajamarca	Cutervo	Santo Tomás
147	403006	Cajamarca	Cutervo	Santo Tomás
148	842013	Cajamarca	Cutervo	Cutervo
149	447094	Cajamarca	Cutervo	Socota
150	447037	Cajamarca	Cutervo	Socota
151	760637	Cajamarca	Hualgayoc	Bambamarca
152	784157	Cajamarca	Hualgayoc	Bambamarca
153	518217	Cajamarca	Hualgayoc	Bambamarca
154	611632	Cajamarca	Hualgayoc	Bambamarca
155	445296	Cajamarca	Hualgayoc	Hualgayoc
156	678409	Cajamarca	Hualgayoc	Hualgayoc
157	445254	Cajamarca	Hualgayoc	Hualgayoc
158	722744	Cajamarca	Jaén	Pomahuaca
159	640441	Cajamarca	San Ignacio	La Coipa
160	917443	Cajamarca	San Ignacio	Chirinos
161	223909	Cajamarca	San Ignacio	Chirinos
162	222711	Cajamarca	San Ignacio	Namballe
163	262634	Cajamarca	San Ignacio	San Ignacio

164	388272	Cajamarca	San Marcos	José Manuel Quiróz
165	587048	Cajamarca	San Marcos	Gregorio Pita
166	444034	Cajamarca	San Miguel	El Prado
167	390302	Cajamarca	San Miguel	Tangod
168	390260	Cajamarca	San Miguel	San Silvestre de Cochán
169	390245	Cajamarca	San Miguel	Llapa
170	445502	Cajamarca	San Miguel	Calquis
171	476036	Cajamarca	San Miguel	El Prado
172	445486	Cajamarca	San Miguel	San Miguel
173	788547	Cajamarca	San Pablo	San Bernandino
174	439703	Cajamarca	San Pablo	San Bernandino
175	635565	Cajamarca	San Pablo	San Bernandino
176	449363	Cajamarca	Santa Cruz	Santa Cruz
177	454124	Cajamarca	Santa Cruz	Santa Cruz
178	759035	Cajamarca	Santa Cruz	Chancaybaños
179	478578	Cajamarca	Santa Cruz	Catache
180	672097	Cusco	Anta	Chinchaypujio
181	206342	Cusco	Anta	Limatambo
182	232678	Cusco	Canas	Layo
183	232264	Cusco	Canas	Kunturkanki
184	232587	Cusco	Canas	Checca
185	232835	Cusco	Espinar	Condoroma
186	233031	Cusco	Espinar	Coporaque
187	518183	Cusco	Espinar	Pallpata
188	409284	Cusco	Paucartambo	Huancarani
189	647628	Cusco	Paucartambo	Colquepata
190	204909	Cusco	Paucartambo	Challabamba
191	409367	Cusco	Paucartambo	Colquepata

192	410050	Cusco	Quispicanchi	Cusipata
193	410035	Cusco	Quispicanchi	Cusipata
194	410886	Cusco	Urubamba	Ollantaytambo
195	410563	Cusco	Urubamba	Ollantaytambo
196	791624	Cusco	Urubamba	Ollantaytambo
197	420562	Huancavelica	Acobamba	Marcas
198	471367	Huancavelica	Angaraes	Ccochaccasa
199	420935	Huancavelica	Angaraes	Seclla
200	420976	Huancavelica	Angaraes	Seclla
201	420950	Huancavelica	Angaraes	Seclla
202	483958	Huancavelica	Churcampa	Paucarbamba
203	364430	Huancavelica	Churcampa	Locroja
204	716332	Huancavelica	Churcampa	Anco
205	375436	Huancavelica	Churcampa	Anco
206	370296	Huancavelica	Churcampa	Cosme
207	375220	Huancavelica	Churcampa	Colcabamba
208	530402	Huancavelica	Huancavelica	Acoria
209	429142	Huancavelica	Huancavelica	Acoria
210	430348	Huancavelica	Huancavelica	Manta
211	430405	Huancavelica	Huancavelica	Acobambilla
212	428573	Huancavelica	Huancavelica	Huando
213	429860	Huancavelica	Huancavelica	Laria
214	421651	Huancavelica	Huancavelica	Acoria
215	371104	Huancavelica	Tayacaja	Huaribamba
216	371328	Huancavelica	Tayacaja	Pazos
217	370544	Huancavelica	Tayacaja	Acostambo
218	552497	Huancavelica	Tayacaja	Quichuas
219	470625	Huancavelica	Tayacaja	Quichuas

220	370494	Huancavelica	Tayacaja	Pampas
221	566778	Huancavelica	Tayacaja	Daniel Hernández
222	697623	Huancavelica	Tayacaja	Ahuaycha
223	293738	Huánuco	Ambo	San Rafael
224	293860	Huánuco	Ambo	Conchamarca
225	293803	Huánuco	Ambo	Conchamarca
226	294116	Huánuco	Ambo	Cayna
227	590414	Huánuco	Dos de Mayo	Yanas
228	288100	Huánuco	Dos de Mayo	Quirilla
229	1413541	Huánuco	Dos de Mayo	Chuquis
230	295055	Huánuco	Dos de Mayo	Chuquis
231	295675	Huánuco	Huamalies	Chavin de P.
232	544270	Huánuco	Huamalies	Llata
233	296145	Huánuco	Huamalies	Tantamayo
234	609438	Huánuco	Huamalies	Monzón
235	297200	Huánuco	Huamalies	Monzón
236	297234	Huánuco	Huamalies	Monzón
237	1410760	Huánuco	Huánuco	Chinchar
238	288829	Huánuco	Huánuco	Chinchao
239	1329697	Huánuco	Huánuco	Chinchao
240	289231	Huánuco	Huánuco	Chinchao
241	1409762	Huánuco	Huánuco	Chinchao
242	293233	Huánuco	Huánuco	Santa María del Valle
243	292672	Huánuco	Huánuco	Churubamba
244	810812	Huánuco	Huánuco	Churubamba
245	739615	Huánuco	Huánuco	Santa María del Valle
246	551069	Huánuco	Huánuco	Santa María del Valle
247	289249	Huánuco	Huánuco	Churubamba

248	292714	Huánuco	Huánuco	Churubamba
249	294793	Huánuco	Lauricocha	San Miguel de Cauri
250	549568	Huánuco	Lauricocha	Jesús
251	712810	Huánuco	Leoncio Prado	José Crespo y Castillo
252	289736	Huánuco	Leoncio Prado	Aucayacu
253	384149	Huánuco	Marañón	Cholón
254	813337	Huánuco	Marañón	Huacrachoco
255	296780	Huánuco	Pachitea	Panao
256	697318	Huánuco	Pachitea	Umari
257	1175215	Huánuco	Pachitea	Chaylla
258	1219716	Huánuco	Pachitea	Panao
259	295188	Huánuco	Yarowilca	Obas
260	294918	Huánuco	Yarowilca	Chavinillo
261	294926	Huánuco	Yarowilca	Chavinillo
262	291831	Ica	Chincha	El Carmen
263	0276972	Ica	Ica	Salas
264	277384	Ica	Ica	Santiago
265	277533	Ica	Ica	Santiago
266	821546	Ica	Ica	Santiago
267	868497	Ica	Nasca	Changuillo
268	1093400	Ica	Nasca	Changuillo
269	278457	Ica	Pisco	Independencia
270	278465	Ica	Pisco	Huancano
271	278473	Ica	Pisco	Huancano
272	784884	Ica	Pisco	Hunay
273	278754	Ica	Pisco	Independencia
274	291088	Ica	Pisco	Independencia
275	1423912	Ica	Pisco	San Clemente

276	479733	Junín	Chupaca	Yanacancha
277	518167	Junín	Concepción	San José de Quero
278	380584	Junín	Concepción	San José de Quero
279	377036	Junín	Huancayo	Sapallanga
280	364737	Junín	Huancayo	Pariahuanca
281	376871	Junín	Huancayo	Pariahuanca
282	381285	Junín	Huancayo	Pucará
283	379875	Junín	Jauja	Sincos
284	519835	Junín	Jauja	Sincos
285	365437	Junín	Junín	Ullumayo
286	374983	Junín	Junín	Ullumayo
287	599373	Junín	Satipo	Pangoa
288	824052	Junín	Satipo	Pangoa
289	470690	Junín	Satipo	Pangoa
290	569541	Junín	Satipo	Pangoa
291	1385897	Junín	Satipo	Mazamari
292	374751	Junín	Satipo	Llaylla
293	377341	Junín	Satipo	Mazamari
294	1442151	Junín	Tarma	Palca
295	1442003	Junín	Tarma	Palca
296	796003	Junín	Tarma	Huasahuasi
297	736587	Junín	Yauli	Marcapomacocha
298	475079	La Libertad	Ascope	Razuri
299	214171	La Libertad	Ascope	Razuri
300	1625441	La Libertad	Chepén	Pacanga
301	212142	La Libertad	Gran Chimú	Lucma
302	1451657	La Libertad	Julcán	Carabamba
303	213132	La Libertad	Julcán	Carabamba

304	1166990	La Libertad	Julcán	Carabamba
305	690495	La Libertad	Julcán	Huaro
306	690495	La Libertad	Julcán	Corabamba
307	690800	La Libertad	Julcán	Corabamba
308	687640	La Libertad	Julcán	Huaso
309	216549	La Libertad	Otuzco	Paranday
310	1166610	La Libertad	Otuzco	Usquil
311	212761	La Libertad	Otuzco	Usquil
312	631614	La Libertad	Otuzco	Usquil
313	690834	La Libertad	Otuzco	Usquil
314	661132	La Libertad	Otuzco	Usquil
315	533471	La Libertad	Otuzco	Otuzco
316	616656	La Libertad	Otuzco	Otuzco
317	269209	La Libertad	Otuzco	Otuzco
318	634162	La Libertad	Sánchez Carrión	Sanagorán
319	267666	La Libertad	Sánchez Carrión	Chugay
320	269522	La Libertad	Sánchez Carrión	Curgos
321	545962	La Libertad	Sánchez Carrión	Chugay
322	267831	La Libertad	Sánchez Carrión	Sarún
323	1211135	La Libertad	Sánchez Carrión	Chugay
324	561373	La Libertad	Sánchez Carrión	Chugay
325	268722	La Libertad	Sánchez Carrión	Sonogoran
326	623058	La Libertad	Santiago de Chuco	Quiruvilca
327	367375	La Libertad	Santiago de Chuco	Santiago de Chuco
328	214296	La Libertad	Santiago de Chuco	Santiago de Chuco
329	517250	La Libertad	Santiago de Chuco	Cachicadan
330	616680	La Libertad	Santiago de Chuco	Cachicadan
331	214353	La Libertad	Santiago de Chuco	Santa Cruz Chuca

332	268656	La Libertad	Santiago de Chuco	Cachicadán
333	548776	La Libertad	Virú	Chao
334	758151	La Libertad	Virú	Chao
335	366633	La Libertad	Virú	Chao
336	1463025	Lambayeque	Chiclayo	Chongoyape
337	455196	Lambayeque	Chiclayo	Chongoyape
338	836395	Lambayeque	Chiclayo	Chongoyape
339	1159052	Lambayeque	Chiclayo	Chongoyape
340	345116	Lambayeque	Chiclayo	Lagunas
341	445908	Lambayeque	Chiclayo	Cayalti
342	669382	Lambayeque	Chiclayo	Lagunas
343	446294	Lambayeque	Chiclayo	Oyotun
344	1260876	Lambayeque	Chiclayo	Reque
345	669614	Lambayeque	Chiclayo	Patapo
346	456640	Lambayeque	Chiclayo	Chongoyape
347	347153	Lambayeque	Chiclayo	Chongoyape
348	619700	Lambayeque	Chiclayo	Pucala
349	446005	Lambayeque	Ferreñafe	Pitipo
350	1158559	Lambayeque	Ferreñafe	Pitipo
351	753269	Lambayeque	Ferreñafe	Pitipo
352	619718	Lambayeque	Lambayeque	Mochumi
353	702191	Lambayeque	Lambayeque	Jayanca
354	0710657	Lambayeque	Lambayeque	Jayanca
355	346064	Lambayeque	Lambayeque	Jayanca
356	346080	Lambayeque	Lambayeque	Jayanca
357	620435	Lambayeque	Lambayeque	Jayanca
358	478560	Lambayeque	Lambayeque	Jayanca
359	346288	Lambayeque	Lambayeque	Motupe

360	580316	Lambayeque	Lambayeque	Motupe
361	1347905	Lambayeque	Lambayeque	Jayanca
362	455097	Lambayeque	Lambayeque	Túcume
363	620245	Lambayeque	Lambayeque	Mórrope
364	672337	Lambayeque	Lambayeque	Mórrope
365	669457	Lambayeque	Lambayeque	Mórrope
366	586610	Lambayeque	Lambayeque	Mórrope
367	543561	Lambayeque	Lambayeque	Salas
368	753459	Lambayeque	Lambayeque	Salas
369	346916	Lambayeque	Lambayeque	Salas
370	345397	Lambayeque	Lambayeque	Salas
371	544171	Lambayeque	Lambayeque	Salas
372	346809	Lambayeque	Lambayeque	Pacora
373	1197656	Lambayeque	Lambayeque	Salas
374	574608	Lambayeque	Lambayeque	Mórrope
375	710293	Lambayeque	Lambayeque	Mórrope
376	626580	Lambayeque	Lambayeque	Olmos
377	346668	Lambayeque	Lambayeque	Olmos
378	574095	Lambayeque	Lambayeque	Olmos
379	346007	Lambayeque	Lambayeque	Illimo
380	790998	Lambayeque	Lambayeque	Illimo
381	1399773	Lima	Canta	Santa Rosa de Quives
382	253328	Lima	Canta	Santa Rosa de Quives
383	253161	Lima	Canta	Canta
384	1523034	Lima	Canta	Santa Rosa de Quives
385	517086	Lima	Cañete	Coayllo
386	252486	Lima	Cañete	Asia
387	252205	Lima	Cañete	Pacaran

388	638338	Lima	Huarochirí	Santo Domingo de los Olleros
389	250266	Lima	Huarochirí	Langa
390	1257310	Lima	Huarochirí	San Antonio de Jicamarca
391	250639	Lima	Huarochirí	San Mateo de Occo
392	589168	Lima	Huarochirí	Antionia
393	599951	Lima	Huarochirí	San Damián
394	1225648	Lima	Huarochirí	Chicla
395	250654	Lima	Huarochirí	San Mateo de Occo
396	250944	Lima	Huarochirí	San Antonio
397	250738	Lima	Huarochirí	Santiago de Anchuraya
398	250530	Lima	Huarochirí	San Damián
399	250068	Lima	Huarochirí	Callahuanca
400	250282	Lima	Huarochirí	Laraos
401	250183	Lima	Huarochirí	Huanza
402	250555	Lima	Huarochirí	San Juan de Iris
403	1368075	Lima	Huarochirí	Jicamarca
404	515684	Lima	Huaura	Santa María
405	253898	Lima	Huaura	Sayán
406	543132	Lima	Huaura	Huaura
407	842021	Lima	Huaura	Sayán
408	255562	Lima	Oyón	Canjul
409	0264473	Lima	Oyón	Pachangará
410	251579	Lima	Oyón	Pachangará
411	247932	Lima	Oyón	Pachangará
412	252155	Lima	Yauyos	Omas
413	246926	Lima	Yauyos	Tupe
414	246710	Lima	Yauyos	Colonia

415	251470	Lima	Yauyos	Alis
416	246892	Lima	Yauyos	Tomas
417	252643	Lima	Yauyos	Chocos
418	246975	Lima	Yauyos	Vitis
419	246397	Lima	Yauyos	Ayanca
420	246686	Lima	Yauyos	Colonia
421	247080	Lima	Yauyos	Ayanca
422	682021	Loreto	Loreto	Nauta
423	401109	Loreto	Loreto	Nauta
424	397075	Loreto	Loreto	Nauta
425	746537	Loreto	Loreto	Nauta
426	1153964	Loreto	Maynas	San Juan
427	1146935	Loreto	Maynas	Las Amazonas
428	1148402	Loreto	Maynas	San Juan
429	206821	Madre De Dios	Tahuamanu	San Lorenzo
430	551580	Madre De Dios	Tahuamanu	Tahuamanu
431	206771	Madre De Dios	Tambopata	Tambopata
432	823641	Madre De Dios	Tambopata	Laberinto
433	1128644	Madre De Dios	Tambopata	Inambari
434	688242	Madre De Dios	Tambopata	Inambari
435	658245	Madre De Dios	Tambopata	Inambari
436	206698	Madre De Dios	Tambopata	Tambopata
437	206599	Madre De Dios	Tambopata	Tambopata
438	541763	Moquegua	Mariscal Nieto	Cuchumbaya
439	287227	Moquegua	Sánchez Cerro	Lloque
440	287045	Moquegua	Sánchez Cerro	Yunga
441	425348	Pasco	Daniel Carrión	Paucar
442	451542	Pasco	Daniel Carrión	Yanahuanca

443	426957	Pasco	Daniel Carrión	Santa Ana de Tusi
444	506675	Pasco	Daniel Carrión	Santa Ana de Tusi
445	426163	Pasco	Oxapampa	Villa Rica
446	427013	Pasco	Oxapampa	Huancabamba
447	427021	Pasco	Oxapampa	Huancabamba
448	470856	Pasco	Oxapampa	Oxapampa
449	427039	Pasco	Oxapampa	Huancabamba
450	426577	Pasco	Pasco	Ninacaca
451	426437	Pasco	Pasco	Huayllay
452	425215	Pasco	Pasco	Huayllay
453	340885	Piura	Ayabaca	Ayabaca
454	350728	Piura	Ayabaca	Paimas
455	340844	Piura	Ayabaca	Ayabaca
456	351411	Piura	Ayabaca	Frías
457	845958	Piura	Morropón	Chulucanas
458	352088	Piura	Ayabaca	Sapillica
459	357756	Piura	Huancabamba	Sondorillo
460	572164	Piura	Huancabamba	Sondorillo
461	1558618	Piura	Huancabamba	Sondorillo
462	342378	Piura	Huancabamba	Huancabamba
463	352294	Piura	Huancabamba	Huancabamba
464	342386	Piura	Huancabamba	Huancabamba
465	494229	Piura	Huancabamba	Huancabamba
466	341073	Piura	Huancabamba	Carmen de la Frontera
467	352260	Piura	Huancabamba	Huancabamba
468	357764	Piura	Huancabamba	Sondorillo
469	737353	Piura	Huancabamba	Sondorillo
470	674028	Piura	Huancabamba	Huancabamba

471	357624	Piura	Huancabamba	Sondor
472	357335	Piura	Huancabamba	San Miguel de El Faique
473	357277	Piura	Huancabamba	El Faique
474	352450	Piura	Huancabamba	Canchaque
475	490417	Piura	Morropón	Salitral
476	561951	Piura	Morropón	Salitral
477	353227	Piura	Morropón	San Juan de Bigote
478	674218	Piura	Morropón	Salitral
479	561860	Piura	Paita	Vichayal
480	341636	Piura	Piura	La Arena
481	673814	Piura	Piura	Las Lomas
482	613810	Piura	Piura	Tambo Grande
483	490466	Piura	Piura	Tambo Grande
484	350389	Piura	Piura	Las Lomas
485	341180	Piura	Sullana	Lancones
486	547695	Puno	Azángaro	Asillo
487	244525	Puno	Azángaro	Santiago de Puruja
488	244418	Puno	Azángaro	Caminaca
489	700906	Puno	Azángaro	Asillo
490	240671	Puno	Azángaro	Samán
491	221242	Puno	Chucuito	Desaguadero
492	227645	Puno	Chucuito	Pomata
493	221754	Puno	Chucuito	Zepita
494	305938	Puno	El Collao	Ilave
495	306357	Puno	El Collao	Ilave
496	549402	Puno	El Collao	Ilave
497	229179	Puno	Huancané	Huancané
498	229070	Puno	Huancané	Inchupalla

499	228965	Puno	Huancané	Huancané
500	386169	Puno	Huancané	Huancané
501	242743	Puno	Melgar	Malari
502	474775	Puno	Melgar	Cupi
503	612259	Puno	Melgar	Macari
504	242560	Puno	Melgar	Orurillo
505	809822	Puno	Melgar	Orurillo
506	1154541	Puno	Melgar	Orurillo
507	386557	Puno	Moho	Huayrapata
508	231118	Puno	Puno	Acora
509	515841	Puno	Puno	Atuncolla
510	230318	Puno	Puno	Capachica
511	845503	Puno	Puno	Chucuito
512	231332	Puno	Huarijuyo	Pichacani
513	1593334	San Martín	Bellavista	Alto Biavo
514	789651	San Martín	Bellavista	Bajo Biavo
515	1004910	San Martín	El Dorado	San Martín
516	842674	San Martín	El Dorado	San Martín
517	1590827	San Martín	El Dorado	Santa Rosa
518	866814	San Martín	El Dorado	San José de Sisa
519	304147	San Martín	Lamas	Caynarachi
520	1124783	San Martín	Lamas	Zapatero
521	302083	San Martín	Lamas	Pinto Recodo
522	301879	San Martín	Lamas	Pinto Recodo
523	302075	San Martín	Lamas	Zapatero
524	473967	San Martín	Lamas	Caynarachi
525	675496	San Martín	Lamas	Pinto Recodo
526	675298	San Martín	Moyobamba	Jepelacio

527	564526	San Martín	Moyobamba	Jepelacio
528	1218395	San Martín	Moyobamba	Jepelacio
529	677260	San Martín	Picota	Tres Unidos
530	299529	San Martín	Picota	Picota
531	298422	San Martín	San Martín	Chazuta
532	298802	San Martín	San Martín	Alberto Leveau
533	321430	Tacna	Tacna	Las Yaras
534	321232	Tacna	Tacna	Inclar
535	542415	Tacna	Tacna	Yarada
536	326983	Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas
537	326892	Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas
538	348557	Tumbes	Tumbes	Pampas de Hospital
539	327221	Tumbes	Zarumilla	Matapalo
540	271346	Ucayali	Coronel Portillo	Manantay
541	271858	Ucayali	Coronel Portillo	Manantay
542	271866	Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha
543	271627	Ucayali	Coronel Portillo	Campo Verde
544	583369	Ucayali	Coronel Portillo	Campo Verde
545	816264	Ucayali	Coronel Portillo	Campo Verde
546	923631	Ucayali	Coronel Portillo	Campo Verde
547	733782	Ucayali	Coronel Portillo	Campo Verde
548	923417	Ucayali	Coronel Portillo	Campo Verde
549	733873	Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha
550	272625	Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha
551	529735	Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha
552	272831	Ucayali	Coronel Portillo	Manantay
553	923664	Ucayali	Coronel Portillo	Campo Verde

554	271411	Ucayali	Coronel Portillo	Campo Verde
555	272112	Ucayali	Padre Abad	Irazola
556	915173	Ucayali	Padre Abad	Curimana
557	806984	Ucayali	Padre Abad	Neshuya
558	645580	Ucayali	Padre Abad	Irazola
559	272104	Ucayali	Padre Abad	Padre Abad
560	272476	Ucayali	Padre Abad	Von Humbolt
561	272658	Ucayali	Padre Abad	Irazola
562	272161	Ucayali	Padre Abad	Padre Abad
563	656991	Ucayali	Padre Abad	Padre Abad
564	1451913	Ucayali	Padre Abad	Curimaná
565	271494	Ucayali	Padre Abad	Neshuya
566	1121227	Ucayali	Padre Abad	Padre Abad

Agradecimientos

La Defensoría del Pueblo agradece el apoyo de la Canasta de Fondos que hizo posible la publicación de este informe. También, los valiosos aportes y asesoramientos de las siguientes instituciones:

- Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), en el marco del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (Forge) que se implementa con fondos otorgados por el gobierno de Canadá a través de Global Affairs Canada (Proyecto Nº 034597).
- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace).

Impreso en
los talleres gráficos de: VORENO E.I.R.L.
Jr. Puerta del Sol Mz. T5 Lt. 4 / 202 Lima 12
RUC: 20519145970
Telf.: 01 369 7366 / 949597233
Diciembre 2016
Lima - Perú