



DEFENSORIA DEL PUEBLO

# REPORTE *Derecho a la* **educación**

OCTUBRE 2018 • AÑO 1 • N° 3

## *Educación de calidad para la niñez rural*

Según la Evaluación Censal de Estudiantes del año 2016, de los estudiantes de segundo grado de primaria de zona rural, sólo el 17.3% logró aprendizajes significativos en matemática y sólo el 16.5% comprende lo que lee.

Existen otros problemas graves en zona rural, como la tasa de repitencia de estudios, la deserción y la baja tasa de conclusión del nivel escolar.

En este contexto, es evidente que la eficacia del derecho a la educación está en cuestión, por lo que corresponde a la Defensoría del Pueblo supervisar las acciones que el Estado realiza para corregir esta situación.

El nivel de afectación es alto. El 61.8% de las escuelas públicas están ubicadas en zona rural y el 21% de estudiantes matriculados a nivel nacional estudia en dicha zona.

El año 2015 la Defensoría del Pueblo llevó a cabo una supervisión nacional a 566 escuelas públicas de nivel primaria, de tipo polidocente multigrado y ubicadas en ámbitos rurales.

La figura del docente-director y las condiciones para la enseñanza-aprendizaje de estudiantes se vislumbraba como uno de los principales inconvenientes para superar los bajos niveles de aprendizaje, por lo que se inves-

tigó a fondo dichos aspectos. Asimismo, la infraestructura escolar, los servicios públicos y los programas que se ejecutan en la IE rural, entre otros.

El presente reporte presenta los principales hallazgos de dicha supervisión, los cuales fueron recogidos en el Informe de Adjuntía N° 016-2016-DP/AAE. También efectuamos un balance de las recomendaciones implementadas y los temas pendientes.

SEGÚN EL PADRÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS, APROBADO POR EL MINEDU, EN EL 2018 EXISTEN

**49,798**  
IE UBICADAS EN ÁMBITOS RURALES

DE ACUERDO A LA PLATAFORMA DEL MINEDU-ESCALE, EN EL 2017 HUBO

**1'217,327**  
ESTUDIANTES MATRICULADOS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR EN IE PÚBLICAS RURALES

ADEMÁS, SEGÚN EL INEI:

**5.5%**  
DE ESTUDIANTES DE PRIMARIA EN ZONA RURAL, REPITE AL MENOS UN GRADO.

**13%**  
DE ESTUDIANTES DE ZONA RURAL, DE 13 A 19 AÑOS DE EDAD, NO TERMINÓ LA EDUCACIÓN BÁSICA.



# Educación adaptada para la niñez de zona rural

»»» La adaptabilidad es un componente del derecho a la educación, de acuerdo a la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, y obliga a que el servicio educativo se adecúe a las particularidades y especiales condiciones de las personas.

En esa misma línea, los niños y niñas de zona rural tienen derecho a una educación que se adapte a sus condiciones especiales, como la discapacidad, la pertenencia a una comunidad nativa u originaria y uso de lengua nativa, así como para lograr los aprendizajes esperados. Existen así modalidades como la educación intercultural bilingüe, la educación alternativa y la educación especial.

## Repitencia

Cuando hablamos de calidad en la educación, se pone énfasis en el logro efectivo de los aprendizajes, la prevención de la repitencia y la deserción escolar.

En las IE supervisadas había 1165 (4.7%) estudiantes que repitieron el nivel escolar, de los cuales 524 fueron mujeres y 641, hombres.

## Adaptación a la lengua originaria e interculturalidad

Las niñas y niños tienen derecho a recibir una educación en su lengua

SEGÚN LA SUPERVISIÓN, EL 2° GRADO DE PRIMARIA REGISTRÓ EL MAYOR PORCENTAJE DE ESTUDIANTES CON REPITENCIA, CON



**5834**  
(23,3%) ESTUDIANTES HABLA UNA LENGUA ORIGINARIA, SIENDO EL QUECHUA (84,4%) Y EL AIMARA (9,1%) LAS MÁS HABLADAS.

SEGÚN INEI SÓLO **7%** DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD TIENE CERTIFICADO DE DISCAPACIDAD

## El rol fundamental del docente y sus condiciones de trabajo

El profesor es el agente fundamental del proceso educativo, sobre todo en zonas rurales donde los estudiantes afrontan una serie de situaciones que dificultan su formación integral.

Sin embargo, los docentes de zonas rurales también afrontan especiales condiciones que deben ser tomadas en cuenta a efecto de estimular y facilitar el buen desempeño de sus labores.

Por ejemplo, en las IE rurales hay docentes que deben conjugar su labor en aula con tareas administrativas. Tras nuestra supervisión, el Ministerio de Educación ha diseñado estrategias para descargar este último tipo de labor.

### Incentivos económicos

El docente tiene derecho a recibir una remuneración justa, pero también bonificaciones y asignaciones por el ejercicio efectivo de la docencia bajo condiciones especiales.

En la supervisión, se halló que solamente 341 (60.2%) docentes-directores recibía la asignación por desempeño de cargo directivo; 411 (72.6%), por enseñar en una IE rural; y 308 (54.4%), por enseñar en una IE polidocente multigrado.

### Situación laboral

La supervisión permitió evidenciar que 479 (84.6%) docentes eran nombrados en la carrera magisterial y 46 (8.1%) tenían la condición de contratados.

En proporción inversa, sólo 154 habían sido designados como directores por 3 años, vía concurso

**Los docentes que trabajan en IE rural de tipo 2 y 3, perciben 100 y 70 soles como asignación, respectivamente. Este bajo monto no permite incentivar el acceso y permanencia de profesores en IE de zonas rurales.**

público; y 406 (71.7%) simplemente estaban encargados de la dirección.

### Formación y capacitación docente

Uno de los factores para alcanzar la calidad educativa es la formación de los docentes. Así, la ley establece que es indispensable que el docente cuente con título pedagógico para enseñar en la etapa de educación básica. Asimismo, se ha considerado como un derecho del docente el acceso a programas de capacitación.

No obstante, la supervisión en la zona rural arrojó que el 1.4% de docentes-directores no tenía el título profesional exigido.

La supervisión también mostró que 506 (89.4%) docentes-directores no tenían formación inicial en educación intercultural bilingüe; y 357 (63.1%), no habían recibido formación en servicio en EIB.

Sólo 109 (19.3%) docentes-directores contaban con formación en adaptaciones curriculares para atender a estudiantes con discapacidad.

materna originaria, respetando su identidad cultural, e incluyendo en el proceso pedagógico elementos sustanciales de su propia cultura local.

Solo 155 IE (27.4%) supervisadas manifestaron estar registradas como de Educación intercultural bilingüe en el Minedu. Sin embargo, en 186 IE (33%) se halló estudiantes que hablaban una lengua originaria.

### Inclusión de estudiantes con discapacidad

Las niñas y niños con discapacidad –leve o moderada- tienen derecho a estudiar en escuelas de educación básica regular (educación inclusiva). El Estado brinda educación especializada a los menores con discapacidad severa, a través de los Centros de educación básica especial (Cebe).

Según los docentes-directores entrevistados, en las IE supervisadas había 437 (1.7%) estudiantes con discapacidad. Sin embargo, 66 (15%) de esos casos no constituían discapacidad (labio leporino, tartamudez, otros), y en el mismo número de casos no tenían certificado de discapacidad. Esto refleja falta de preparación de los docentes para reconocer una condición de discapacidad.

# La infraestructura educativa en zonas rurales

»» Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a estudiar en locales escolares seguros y adecuados al servicio educativo.

El Plan nacional de infraestructura educativa (PNIE) al 2025 –Resolución Ministerial N° 153-2017-MINEDU- establece que la brecha actual de la infraestructura educativa asciende a 68,513 millones de soles. El estado de las edificaciones escolares, el saneamiento físico legal y los servicios básicos, son aspectos desarrollados en el plan y requerirán intervenciones a largo plazo del sector Educación.

La supervisión a 566 IE de zona rural recogió información sobre esos mismos aspectos, además de las condiciones de accesibilidad, que en conjunto permiten evidenciar la enorme brecha existente en los locales escolares de ámbito rural.

## Saneamiento físico legal

El Censo de Infraestructura Educativa (CIE) del año 2014 inspeccionó 42,331 locales y 187,312 edificaciones escolares. El diagnóstico del censo, recogido en el PNIE al 2025, establece que el 48% de las edificaciones escolares requiere ser sustituido. Para ejecutar un proyecto de infraestructura se requiere que el predio y los locales escolares estén debidamente saneados en los registros públicos.

La supervisión mostró que 274 (48.4%) IE son de propiedad pública y están inscritos en registros públicos,

mientras que 24 (4.2%) IE son de propiedad privada.

## Accesibilidad física

La accesibilidad está reconocida como un derecho en la ley y en los tratados de derechos humanos, y conlleva la obligación del Estado de garantizar a todas las personas con discapacidad el acceso al entorno físico, a medios de información y otras tecnologías. La supervisión mostró que 352 (62%) IE requieren rampas, de las cuales 265 (75.3%) IE las necesitan en el ingreso a la escuela; 242 (68.8%) IE, en el acceso al aula; y 221 (62.8%) IE, en el acceso a los servicios higiénicos.

## Espacios del local escolar

Los espacios pedagógicos complementarios aportan al logro de aprendizajes, como la biblioteca, los laboratorios, entre otros. La organización del espacio en la escuela contribuye a una buena experiencia de aprendizaje.

De las 566 escuelas supervisadas, 186 IE (32%) tenían almacén de material educativo y 91 IE (16%) tenían biblioteca. Mientras que 445 IE (78.6%) tenían cocina y 255 IE (39.7%) tenían almacén de alimentos, a pesar de que todas las escuelas supervisadas recibían alimentos del programa Qali Warma.

**254**

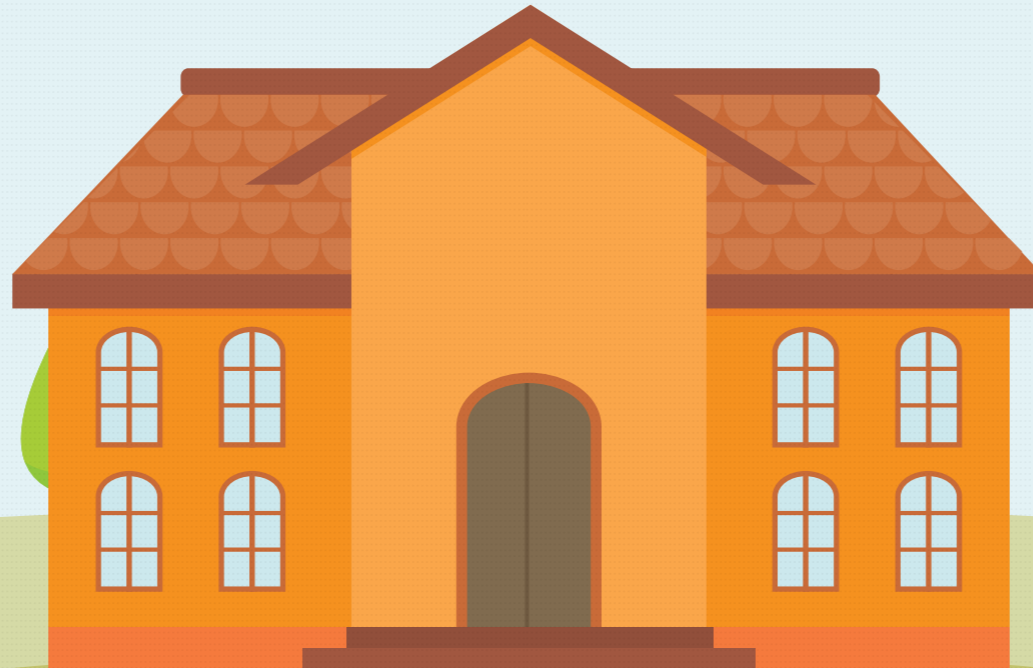
(44.9%) IE ERAN DE PROPIEDAD PÚBLICA PERO NO ESTABAN INSCRITAS EN REGISTROS PÚBLICOS, LO QUE DIFICULTA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN.

**540**

(95.7%) IE NO TENÍAN SERVICIOS HIGIÉNICOS ADAPTADOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

**213**

(37.6%) IE ATENDÍAN EN PROMEDIO ENTRE 10 A 15 ESTUDIANTES POR AULA.



**247**

IE no tenían agua potable y sólo 68 (27.5%) solicitaron el acceso al servicio.

**472**

EN (76.3%) IE EL DOCENTE-DIRECTOR ENTREVISTADO INFORMÓ QUE DEBE DESPLAZARSE AL LUGAR MÁS CERCANO CON ACCESO A INTERNET, LO CUAL PUEDE GENERAR LA PÉRDIDA DE CLASES DE ESTUDIANTES.

## Acceso a servicios básicos

»» La electricidad, el agua y el saneamiento son servicios básicos sin los cuales el desarrollo de la vida escolar sería inviable o pondría en riesgo la salud e integridad de los estudiantes.

El Estado tiene la obligación de garantizar suficientes instituciones educativas para la población, así como las condiciones adecuadas para su buen funcionamiento. La ley ha establecido que uno de los factores para lograr la calidad educativa es contar con infraestructura, equipamiento y servicios idóneos.

Existen estudios que han vinculado los resultados de aprendizaje a la existencia de una infraestructura adecuada y el acceso a servicios públicos básicos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011).

## Electricidad e internet

La gestión eficiente y adecuada de las escuelas implica el uso de plataformas y sistemas informáticos para la matrícula de los estudiantes (Siagie), la ejecución del mantenimiento de la infraestructura escolar (Wasichay), o la violencia escolar (SíseVe), entre otros.

La supervisión a escuelas de zona rural da cuenta que 517 (91.3%) IE tenían acceso a servicio eléctrico, pero sólo 50 (8.8%) IE contaban con conexión a internet. Vinculado

a ello, es importante destacar que 239 (42.2%) IE no tenían equipos de cómputo.

## Agua, saneamiento y servicios higiénicos

Es muy importante tener presente que en las escuelas públicas se ejecutan programas e intervenciones que requieren necesariamente acceso a agua potable y a saneamiento, como el programa Qali Warma y el Plan de Salud Escolar.

De las 529 IE supervisadas que tenían acceso a agua, 282 (53.3%) IE tenían agua potable; 113 (20%) IE tenían conexión a la red pública de desagüe; y 95 (16.8%) IE no tenían servicios higiénicos diferenciados por sexo.

# Los servicios complementarios de alimentación y salud

»» El logro de aprendizajes está vinculado a las condiciones de salud y a la adecuada alimentación de los estudiantes

El derecho a la educación en instituciones públicas también comprende, en la educación inicial y primaria, programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

## Alimentación y Qali Warma

Mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, con la finalidad de contribuir a la mejora de la atención de los estudiantes en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia en las escuelas públicas de nivel inicial y primaria.

En todas las IE supervisadas se ejecutaba el programa Qali Warma, y en 231 IE (40.8%) recibieron alimentos desde el mes de abril, es decir luego de iniciada las clases.

555 IE (98%) recibían alimentos en la modalidad de productos, en 228 IE (40.3%) usaban un almacén de productos alimenticios y en 323 IE (57.1%) los preparaban en una cocina.

## Plan de Salud Escolar

La atención de la salud de los estudiantes es un aspecto fundamental en las escuelas públicas.

El Plan de Salud Escolar (Decreto Supremo N° 010-2013-SA) apunta, principalmente, a crear las condiciones para que los estudiantes de nivel inicial y primaria en las IE públicas logren aprendizajes significativos.

De las IE supervisadas, 458 IE (80.9%) estaban comprendidas en el plan; en 338 IE (73.8%) el plan comenzó sus actividades después del inicio de clases.

No se realizaron todas las evaluaciones médicas establecidas en el plan. En 338 IE (73.8%) no se evaluó la salud mental de los estudiantes; en 174 IE (38%) no hubo tamizaje del calendario de inmunizaciones y en 157 IE (34.2%) no se brindó tratamiento contra la anemia detectada.

**En 102 IE (18%) la cantidad de productos fue insuficiente y en 47 IE (8.3%) recibieron productos en mal estado.**



### Aprendizaje de niños

Minedu aprobó lineamientos para el mejoramiento del servicio educativo rural, e informó de la elaboración de instrumentos pedagógicos para atender a la niñez rural (Oficio N° 687-2017-MINEDU/VMGP-DIGESE).

### Infraestructura educativa

La Directiva de mantenimiento de locales escolares del 2018, incorporó criterios de asignación de recursos como: ubicación de la IE, bonificación por ruralidad y exposición a fenómenos climáticos (heladas y friaje).

### Redes educativas rurales

Minedu aprobó los lineamientos que orientan la organización y funcionamiento de las redes educativas rurales (RSG N° 114-2017-MINEDU).

### Asignación a docentes

El Ejecutivo incrementó la asignación de docentes que ejercen el cargo de director de IE (DU N° 011-2017 y DS N° 306-2017-EF).

## Recomendaciones implementadas por el Ministerio de Educación

Como resultado de la supervisión a escuelas rurales, la Defensoría del Pueblo formuló diversas recomendaciones al Ministerio de Educación, así como a otros sectores gubernamentales y a las autoridades educativas de los gobiernos regionales. Algunas se han implementado progresivamente y otras han sido incorporadas en la propuesta sectorial de "Política de Atención Educativa para la Población del Ámbito Rural" del Ministerio de Educación.

El Minedu ha acogido recomendaciones referidas al diseño de instrumentos pedagógicos para el aprendizaje en la zona rural; el aumento de las asignaciones por ejercicio de cargo directivo; la incorporación de nuevos criterios para asignar recursos del Programa de mantenimiento de la infraestructura en IE de zona rural; y la aprobación de lineamientos que regulan las redes educativas rurales.

También se han aprobado los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes –Decreto Supremo N° 04-2018-MINEDU- que contiene protocolos de atención frente a

casos de violencia que afectan a estudiantes, incluyendo la violencia ejercida por un familiar, así como criterios específicos para ámbitos rurales.

A fin que el docente que ejerce un cargo directivo de IE priorice su labor en el aula sobre las funciones administrativas, el Minedu implementó la estrategia "Escritorio Limpio" (Resolución Ministerial N° 321-2017-MINEDU), por el cual se reducen de 29 a 12 las comisiones que debe constituir en la escuela, así como de 28 a 15 la cantidad de documentos que se deben enviar a la UGEL y/o DRE.

# Las tareas pendientes en la educación rural

En el año 2017, mediante Resolución Ministerial N° 300-2017-MINEDU, el Ministerio de Educación creó una Comisión Sectorial encargada de formular una "Política de Atención Educativa para la Población del Ámbito Rural". La Defensoría del Pueblo, mediante el Informe de Adjuntía N° 010-2018-MINEDU ha analizado la política educativa propuesta por la Comisión Sectorial, a la luz del trabajo de supervisión realizado en las escuelas rurales,

así como de las recomendaciones emitidas. Asimismo, se ha señalado cuáles son los retos pendientes.

En ese sentido se ha reiterado que es necesario que el Ministerio de Educación elabore estrategias específicas para la enseñanza en aulas de tipo polidocente multigrado. En la actualidad, el 40% de las escuelas públicas de nivel primaria son de este tipo.

En los concursos públicos de nombramiento del 2015 y 2017,

sólo se llegó a cubrir el 25% y 21% de plazas docentes en zona rural alejada, respectivamente. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la propuesta de política es que haya mayor presencia de docentes de calidad nombrados en ámbitos rurales, es importante que se incremente el monto de las asignaciones que se paga a docentes que laboran en IE rurales de tipos 2 y 3, para atraer y retener a docentes idóneos.

- Formular acciones de apoyo y mejora de los aprendizajes, adaptados a la niñez de ámbitos rurales.

- Emitir directivas con estrategias pedagógicas para la enseñanza en aula polidocente multigrado y rural.

**APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES**

- Incrementar el monto de la asignación de los docentes que enseñan en IE de zona rural de tipos 2 y 3.

- Incorporar en la formación inicial y en servicio, en institutos y escuelas superiores pedagógicas y universidades, programas para la enseñanza en aula polidocente multigrado y rural.

**DESARROLLO DE DOCENTES**

- Coordinar con las autoridades competentes de garantizar los derechos a la alimentación y salud de las niñas y niños en ámbitos rurales.

- Promover un registro de información necesaria sobre los programas sociales y planes ejecutados en la escuela rural, para su mejora continua.

**PROGRAMAS SOCIALES**

**0800-15170** (Línea gratuita)

Ante cualquier duda o queja, las oficinas de la Defensoría del Pueblo están a su servicio.

Correo electrónico: [consulta@defensoria.gob.pe](mailto:consulta@defensoria.gob.pe) • Formulario virtual: <https://puma.defensoria.gob.pe/form-queja.php>