



EL DERECHO DE ACCESO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD DURANTE LA PANDEMIA POR EL COVID-19

Supervisión nacional del servicio educativo de modalidad a
distancia en 2021

Informe de Adjuntía n.º 05-2022-DP/AAE

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

Primera edición. Julio 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2022-06636

Series de informe de adjuntía n.º 05-2022-DP/AAE. “El derecho de acceso a una educación de calidad durante la pandemia por el COVID-19. Supervisión nacional del servicio educativo de modalidad a distancia en 2021.”

El presente informe fue elaborado por el comisionado Renzo Deza Deza, bajo la dirección de la adjunta para la Administración Estatal.

Se expresa un especial agradecimiento a las comisionados y comisionados de las oficinas y módulos defensoriales que participaron en la supervisión nacional.

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN EN PANDEMIA	9
I. El impacto de la emergencia sanitaria en el derecho a la educación	12
1.1 El acceso a la educación a distancia	12
1.2 La deserción escolar	15
1.3 El ingreso tardío a la educación a distancia	18
II. El servicio educativo en la emergencia sanitaria durante 2021	19
2.1 La educación en el servicio público	19
2.1.1 La implementación de la estrategia Aprendo en casa.	19
2.1.2 El plan de implementación del servicio educativo.	21
2.1.3 Los materiales educativos.	22
2.1.4 Las tablets y equipos informáticos.	23
2.1.5 El acompañamiento pedagógico.	25
2.1.6 El incipiente regreso a la presencialidad.	26
2.2 La educación en el servicio de gestión privada	28
2.2.1 El servicio educativo privado durante la emergencia sanitaria.	29
2.2.2 La supervisión de la educación a distancia en colegios privados.	30
CONCLUSIONES	31
RECOMENDACIONES	32

INTRODUCCIÓN

La declaración de emergencia nacional y emergencia sanitaria por parte del gobierno peruano debido al peligro y posibles consecuencias contra la salud pública del virus SARS-CoV-2, supuso como principal medida el mandato de inmovilización social obligatoria.

A su vez, producto de dicha medida nacional, el Ministerio de Educación (Minedu) dispuso la suspensión indefinida de clases presenciales en las instituciones educativas de educación básica, de gestión pública y privada.¹ Además, con la finalidad de asegurar la continuidad de la educación, el ministerio aprobó el inicio del año escolar el 6 de mayo de 2020 mediante la implementación de la estrategia Aprendo en casa.²

Producto de esas medidas, 111 553 instituciones educativas públicas y privadas de educación básica y educación técnico-productiva suspendieron el servicio de enseñanza mediante la interacción de estudiantes con docentes en el aula. El cierre de las escuelas afectó a 8 644 815 estudiantes de la educación básica y educación técnico productiva.³

No obstante, como lo advirtió oportunamente la Defensoría del Pueblo⁴, antes de la pandemia nuestro país presentaba importantes brechas en el sistema educativo. Una de las más importantes es la brecha de aprendizajes entre los estudiantes de zonas rurales y urbanas, cuya superación pasa por solucionar diversos factores, como las condiciones socioeconómicas de las familias rurales y la formación docente. Otra realidad crítica es la brecha digital del país, que, nuevamente, afecta principalmente a los distritos de zona rural; así como el déficit de infraestructura educativa y de acceso a servicios públicos como el agua y el desagüe⁵.

Por lo tanto, la pandemia y la consecuente implementación de un sistema de educación a distancia encontró un terreno fértil para acrecentar las brechas existentes en el sistema educativo, colocándolo ante el mayor reto que ha enfrentado nuestro país para garantizar el derecho a la educación de los escolares en igualdad de condiciones.

No obstante, la estrategia Aprendo en casa permitió que miles de estudiantes accedieran a experiencias de aprendizaje por servicio multicanal -Internet, radio y televisión- lo que permitió el acceso a un volumen mayoritario de estudiantes de la educación básica, principalmente de escuelas públicas. En esta estrategia era previsible que los estudiantes de nivel de educación primaria tuvieran mayores dificultades para aprender en sus hogares, considerando que uno de los factores clave para el éxito de la referida estrategia es la participación activa de las familias.

¹ Mediante Resolución Ministerial n.º 184-2020-Minedu, publicada el 4 de mayo de 2020.

² Mediante Resolución Ministerial n.º 160-2020-Minedu, publicada el 1 de abril de 2020.

³ Datos obtenidos del portal del Ministerio de Educación. Ver: <http://escale.minedu.gob.pe/inicio>

⁴ Serie Informes Especiales n.º 27-2020-DP. La educación frente a la emergencia sanitaria. Brechas del servicio educativo público y privado que afectan una educación a distancia accesible y de calidad.

⁵ Ver Informe de Adjuntía n.º 016-2016-DP/AAE. Una aproximación a la gestión de la escuela primaria multigrado de ámbitos rurales. Recomendaciones para su fortalecimiento.

Al respecto, a través de una supervisión a 566 escuelas públicas multigrado de nivel primaria y de zona rural, la Defensoría del Pueblo halló que el 44,3 % (228) de los docentes-directores entrevistados manifestó 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”.

Por otro lado, el acompañamiento pedagógico a las y los estudiantes ha sido determinante en la calidad de la educación remota, en especial en zonas rurales. Al respecto, en el citado Informe Especial n.º 27-2020 la Defensoría del Pueblo advirtió que en 2019 hubo 16 669 docentes contratados en el sistema educativo público que no tenían título en educación. Esta situación, que en principio debería ser evitada, afecta principalmente a las escuelas rurales, porque del total del personal docente contratado sin título en educación, el 69 % (11 547) enseñó en una escuela ubicada en zona rural.

En el contexto de la inmovilización social obligatoria, estos 11 547 profesores contratados sin título en educación debieron hacerse cargo de la enseñanza, acompañamiento y monitoreo del proceso educativo de miles de estudiantes en zonas rurales. Este panorama de por sí se presenta adverso para la educación rural, pero puede, inclusive, ser más crítico si se considera la variable de la educación intercultural bilingüe.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo advirtió los grandes retos existentes para el acceso a equipos informáticos y servicio de internet para el correcto funcionamiento de la educación a distancia. Ante ello, la contratación del servicio de internet satelital para equipos tecnológicos o electrónicos para ser entregados a estudiantes y profesores es importante, pero no es suficiente, motivo por el cual se necesita la concreción de una verdadera expansión del servicio de internet de banda ancha con el despliegue de redes de alta capacidad que integren y brinden conectividad en las instituciones y en los hogares, a favor de sus integrantes.

En cuanto al servicio educativo privado, las familias expresaron principalmente dos reparos. Uno, que el servicio educativo a distancia no es igual que la educación presencial y, en consecuencia, se debe reducir el monto de las pensiones; y segundo, otras familias manifestaron directamente su disconformidad por el servicio educativo a distancia calificándolo como deficiente, y optaron por no pagar la pensión o, incluso, decidieron trasladar a su hijo o hija a otro colegio.

Ante ello el gobierno publicó el Decreto Legislativo n.º 1476, cuya finalidad es garantizar la transparencia de la información en la prestación de servicios brindados por instituciones educativas privadas, para que las personas usuarias de los servicios educativos privados tomen la decisión más adecuada. La Defensoría del Pueblo saludó y resaltó el trabajo y esfuerzo del gobierno en emitir esta ley que, en líneas generales, coadyuva a que muchas familias accedan a la información necesaria para decidir lo mejor para sus hijos e hijas, y su economía familiar.

Con relación al servicio educativo privado, a propósito de una supervisión efectuada en el año 2019, cuyo objetivo fue supervisar las condiciones de la prestación del servicio educativo en colegios privados de nivel primaria, con la finalidad de garantizar el derecho a una educación de calidad. Al respecto, en esa

oportunidad la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por el incumplimiento del deber de supervisión y ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las DRE y UGEL sobre el servicio educativo privado.⁶ Estos incumplimientos también fueron advertidos durante el periodo de la emergencia sanitaria del COVID-19, donde las UGEL supervisadas no lograron supervisar de manera continua a la mayoría de los colegios privados dentro de su ámbito territorial.

Posteriormente, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Especial n.º 34-2020-DP en el que se informó los principales resultados de la supervisión realizada en el mes de agosto de 2020 a 25 direcciones regionales de educación (DRE) y 171 unidades de gestión educativa local (UGEL). Dicho informe analiza la implementación de la estrategia Aprendo en casa, así como el impacto de las decisiones adoptadas por las instancias de gestión educativa, para concluir en la necesidad de que para el año escolar 2021 se propenda a la reapertura progresiva de las escuelas y el retorno a las clases presenciales o semipresenciales.

Los hallazgos más preocupantes fueron que más de 410 mil estudiantes de escuelas públicas no accedieron a la estrategia Aprendo en casa; 2571 instituciones educativas públicas reportaron casos de abandono escolar; 130 UGEL informaron la entrega de materiales educativos insuficientes o incompletos; así como la descoordinación y deficiencia en la gestión de las autoridades educativas. Con relación a la labor del personal docente, el 14 % (23) de las UGEL supervisadas informó que ningún director/a de institución educativa pública remitió su plan de trabajo con el cronograma de actividades pedagógicas.

Por otro lado, en cuanto al acceso a medios de comunicación el principal problema reportado por las UGEL fue el déficit de acceso al servicio de internet. El 50 % (85) de las UGEL supervisadas indicó que el principal obstáculo para ejecutar la estrategia Aprendo en casa fue la falta de conectividad o acceso a internet; mientras que el 24 % (40) de las UGEL señaló la falta de internet en zonas rurales o zonas alto andinas.

En la referida supervisión la Defensoría del Pueblo también abordó el servicio educativo privado a distancia brindado durante la emergencia sanitaria. Así, se encontró que el 78 % (133) de las UGEL supervisadas informó que en sus ámbitos territoriales había 12 530 colegios privados, de los cuales el 86 % (10 792) prestó servicio educativo de modalidad a distancia a sus estudiantes. Ello significa que, aproximadamente, el 14 % de colegios privados habría dejado de atender a su población estudiantil.

Los resultados de esta supervisión muestran que la implementación del servicio educativo a distancia, mediante la estrategia Aprendo en casa, ha presentado problemas que requieren de medidas urgentes y efectivas por parte de las autoridades locales, regionales y nacionales, que garanticen a miles de estudiantes el acceso pleno a una educación a distancia de calidad.

⁶ Informe de Adjuntía n.º 04-2019-DP/AAE. Derecho a una educación de calidad en colegios privados de nivel primaria. Logros de aprendizaje y condiciones del servicio educativo privado.

Con relación al aseguramiento de la calidad de los aprendizajes de las y los estudiantes, ante la suspensión de tres las evaluaciones censales y muestrales en un periodo de cinco años, incluido el periodo de la pandemia, la Defensoría del Pueblo pidió información al Minedu sobre la existencia de un estudio de impacto sobre el sistema pedagógico a propósito de dichas suspensiones. Ha consideración de la institución ese tipo de evaluaciones son importantes porque permiten retroalimentar y hacer mejoras a la política pedagógica, así como permite identificar las brechas de aprendizaje en las poblaciones vulnerables.⁷

Al respecto, el Minedu informó a la Defensoría del Pueblo que no cuenta con ese estudio de impacto y que, en el año 2021, se ejecutaría la evaluación virtual de aprendizajes, la misma que evaluaría, básicamente, a las y los estudiantes que tuvieron acceso a equipos informáticos e internet. Ante ello, la institución recomendó al ministerio “evalúe el planteamiento de la Evaluación virtual de aprendizajes 2021, con la finalidad de que se incluya en la medición del logro de aprendizajes a las y los estudiantes que no tienen acceso a medios para recibir educación a distancia o virtual, en particular aquellos que se ubican en escuelas públicas de zona rural y en distritos en situación de pobreza y pobreza extrema”.⁸ A la fecha de redacción de este informe, el Minedu no ha respondido a la recomendación efectuada.

Por otra parte, a fin de hacer seguimiento del servicio educativo a distancia, al cierre del año escolar 2020, entre el 20 de noviembre y el 4 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo prosiguió con otra supervisión a 164 UGEL.

Los principales hallazgos reportados en esta segunda supervisión de 2020 confirmaron los problemas advertidos en agosto del mismo año. Con relación a la falta de acceso a la educación a distancia, más de 373 mil estudiantes de escuelas públicas se encontraron en dicha situación, mientras que más de 114 mil estudiantes de escuelas públicas dejaron de estudiar o abandonaron sus estudios.

Sumado a ello, se identificó que 92 750 estudiantes de escuelas públicas accedieron de manera tardía a la estrategia Aprendo en casa, es decir, después del mes de agosto de 2020. Según normativa del Minedu estos estudiantes debían recibir un plan de recuperación de clases adaptado a sus necesidades y elaborado por sus docentes. Sin embargo, el 18 % (21) de las 114 UGEL que reportaron estudiantes en dicha situación, informó que el personal docente no cumplió con elaborar los planes de recuperación de clases.⁹

Los problemas de acceso a la educación y deserción escolar no son nuevos, sin embargo, durante la pandemia estos se han agudizado constituyendo una amenaza a la continuidad de la trayectoria educativa para miles de estudiantes. Ello no solamente afecta el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes, sino que pone en riesgo su desarrollo porque los expone a peores condiciones para desarrollarse como personas y desplegar su plan de vida.

⁷ Mediante el Oficio n.º 289-2021-DP/AAE, de fecha 19 de agosto de 2021.

⁸ Mediante el Oficio n.º 0245-2021-DP, del 17 de septiembre de 2021.

⁹ Nota de prensa n.º 110/OCII/DP/2021, publicada el 25 de enero de 2021.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo, sin desconocer las iniciativas que el Minedu viene desarrollando, advierte que el tratamiento de las mismas debe considerar la atención de lo urgente con la visión a largo plazo, reconociendo lo estructural de los problemas que se enfrentan.

En esa línea, con el propósito de hacer un estudio más detallado y continuo sobre los avances y retrocesos en el derecho de acceso a una educación de calidad de los/as miles de estudiantes, entre los meses de julio y agosto del año 2021, la Defensoría del Pueblo supervisó a 179 UGEL, respecto a la prestación del servicio educativo a distancia en instituciones educativas públicas y privadas.¹⁰

El presente informe tiene por finalidad presentar los hallazgos de esta supervisión y formular recomendaciones que coadyuven a la concreción del derecho de acceso a una educación de calidad en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19 durante el año 2021. Para ello, no solo se hace referencia a los datos de 2021, sino que se abordan los resultados de 2020 con la finalidad de hacer un contrapunto y evidenciar avances y retrocesos en la gestión del servicio educativo.

¹⁰ Cabe precisar que se supervisaron Ugel de todas las regiones con excepción de Ucayali.

EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA

El artículo 13 de nuestra Constitución Política reconoce el derecho a la educación, y establece que tiene por finalidad el desarrollo integral de la persona humana. Esta noción tiene su correlato con lo establecido por el derecho internacional en diversos tratados internacionales, principalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 13, y en el ámbito del sistema interamericano de protección de derechos humanos, en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador.

La elaboración del concepto de derecho a la educación y su contenido más completo lo ha efectuado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en su Observación General n.º 13. Este documento señala que “la educación es un derecho humano intrínseco y el principal medio para realizar otros derechos humanos”.

De acuerdo a esta observación general, la educación, en todas sus formas y en todos sus niveles, debe tener los siguientes componentes interrelacionados:

- a) Disponibilidad: deben existir instituciones y programas educativos en cantidad suficiente para la atención de las personas; además, este componente también comprende las condiciones necesarias para que dichas instituciones y programas funcionen, tales como la infraestructura y mobiliario escolar, los servicios públicos, el personal docente, y los materiales y recursos educativos, entre otros factores.
- b) Accesibilidad: las instituciones y programas educativos deben ser accesibles para todas las personas. Este componente comprende, a su vez, tres dimensiones:
 - No discriminación: la educación debe ser accesible a todos, especialmente a las poblaciones vulnerables, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.
 - Accesibilidad material: la educación debe ser accesible materialmente, ya sea por su ubicación geográfica o por medio de la tecnología.
 - Accesibilidad económica: la educación debe estar al alcance de todos, debiéndose brindar educación pública de manera gratuita en la educación básica u obligatoria.
- c) Aceptabilidad: está referida a la forma y al fondo de la educación, que comprende los programas de enseñanza y los métodos pedagógicos, es decir, qué se enseña y cómo se enseña, deben ser de calidad.
- d) Adaptabilidad: significa que la educación debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación, así como responder a las necesidades especiales de las y los estudiantes.

Todos estos componentes se interrelacionan y deben de estar presentes en toda la educación existente en un Estado, es decir, se trate de la educación básica o superior, o la brindada por instituciones públicas o privadas.

Además, esos componentes del derecho a la educación no solo deben respetarse en todo servicio educativo que se brinde en un Estado, sino que ese contenido debe estar destinado a cumplir con la finalidad de la educación, que no es otra que el desarrollo integral de la persona humana. Inclusive esta idea ha sido recogida y desarrollada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el sentido que la educación brindada en el Perú tiene por fin constitucional el desarrollo integral de la personalidad humana.¹¹

Los estados de emergencia en sí mismos constituyen situaciones que afectan y ponen en peligro los derechos humanos, pudiendo agravar las condiciones de vulnerabilidad de miles de personas. En esa medida, el Estado debe garantizar el acceso a una educación de calidad para que las personas puedan superar dichas situaciones adversas, como la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

En el contexto de la pandemia por el COVID-19 y la lucha iniciada por el Estado peruano para detener la propagación de ese virus, mediante la inmovilización social obligatoria, la educación debe continuar por los medios que el sistema educativo establezca con base en su carácter flexible, descentralizado y participativo.

Ello significa que el Estado, a través del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales, debe asegurar la existencia de formas de enseñanza a distancia durante el periodo de la inmovilización social obligatoria. A su vez, esa educación debe ser *accesible* a todas las personas y ser de *calidad*, es decir, debe cumplir con los contenidos pedagógicos que el sistema educativo establece (mediante las competencias contenidas en el Currículo Nacional de la Educación Básica). También, la educación a distancia o remota debe ser *adaptable* a las especiales necesidades de estudiantes en condición de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.

Además, en la elaboración y ejecución de medidas y políticas públicas destinadas a cumplir con estos componentes, el Estado debe garantizar que el servicio educativo que se brinde a las y los estudiantes, les permitan alcanzar los logros de aprendizaje. Para ello, es fundamental el rol de monitoreo, supervisión y fiscalización que deben cumplir las instancias de gestión educativa descentralizada, bajo el liderazgo técnico-político del Ministerio de Educación.

Con relación al marco legal, la Ley n.º 28044, Ley General de Educación (LGE), establece los lineamientos generales de todo el sistema educativo peruano, precisando los fines y principios de la educación peruana, la estructura del sistema educativo, los miembros y responsabilidades de la comunidad educativa, así como el rol del Estado, de la sociedad y de la empresa.

Al respecto, la LGE establece que la educación es un derecho y un servicio público, que cuando es brindado por el Estado tiene carácter gratuito. Con relación a los

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente n.º 4232-2004-AA/TC, fundamento número 10

principios de la educación peruana desarrollados en el artículo 8 de la citada ley, cabe resaltar los siguientes:

- Principio de equidad, la ley garantiza a todos y todas iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en el sistema educativo.
- Principio de inclusión, se incorpora al sistema educativo a las personas en situación de vulnerabilidad, en especial en los ámbitos rurales, de manera que se supere la pobreza y desigualdades que las afectan.
- Principio de calidad, que busca asegurar condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente.

Asimismo, el artículo 27 de la LGE define a la educación a distancia como una modalidad del sistema educativo, que se caracteriza por la interacción simultánea o diferida entre los actores del proceso educativo, “facilitada por medios tecnológicos que propician el aprendizaje autónomo”. La educación a distancia puede aplicarse a la educación básica o superior, y tiene por finalidad complementar, reforzar o reemplazar la educación presencial, atendiendo las necesidades de las personas.

Por su parte, el reglamento de la Ley General de Educación señala que el Ministerio de Educación establece “los lineamientos generales que regulan el funcionamiento, régimen académico y certificación de los estudios en la institución educativa pública y privada de Educación a Distancia”. A su vez, las instancias de gestión educativa descentralizada deben supervisar los servicios de educación a distancia, así como “la infraestructura, los recursos tecnológicos y las actividades educativas que se desarrollan”.¹²

Del glosado marco normativo -constitucional, legal y reglamentario- se concluye que, inclusive durante los periodos de emergencia que atraviese el país, el Estado está en la obligación de garantizar a toda la población el acceso a una educación que sea de calidad y adaptable a las necesidades de las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Asimismo, que en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19, la implementación de la educación de modalidad a distancia resultó clave y fundamental para asegurar el deber estatal mencionado.

A continuación, se presentarán los resultados de la supervisión efectuada en 179 UGEL en el año 2021 y se concluirá en qué medida el Estado peruano cumplió con su referida obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho a la educación.¹³

¹² Aprobado por Decreto Supremo n.º 011-2012-ED, artículo 20.

¹³ Observación General n.º 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, párrafo 46: “El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer”.

I. El impacto de la emergencia sanitaria en el derecho a la educación

En el año 2021, la Defensoría del Pueblo ejecutó una supervisión durante los meses de julio y agosto a 179 unidades de gestión educativa local en el país - con excepción de la región Ucayali. Antes de presentar los resultados de esta investigación, se hará un resumen de algunos datos e información generales que permita dar un contexto de los hallazgos.

En las UGEL supervisadas hubo 62 648¹⁴ instituciones educativas públicas¹⁵, de las cuales 56 043¹⁶ pertenecían a la modalidad básica regular. Las UGEL reportaron que las escuelas públicas tenían 4 782 410 estudiantes matriculados en las 62 648.

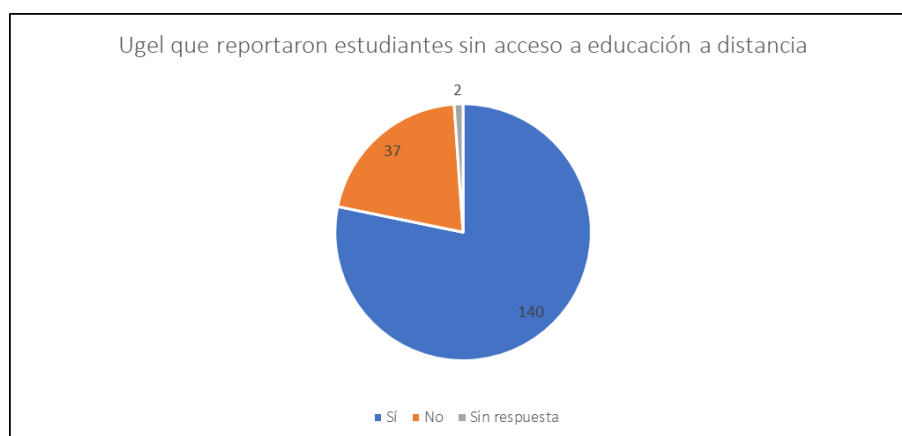
Con relación al área de ubicación de las II.EE. públicas, 156 UGEL informaron que tenían 37 320 II.EE. ubicadas en zona rural, mientras que 23 UGEL no respondieron sobre esta variable de ubicación.

Finalmente, 136 UGEL supervisadas reportaron 21 555 instituciones educativas de gestión privada, 40 informaron que no tenían colegios privados y 3 no brindaron información. En los colegios privados las UGEL reportaron 1 438 264 estudiantes matriculados.

1.1 El acceso a la educación a distancia

La suspensión de clases presenciales, aunque necesaria para proteger el derecho a la salud, ha significado un obstáculo para asegurar el acceso y continuidad a la educación de los escolares peruanos. De la supervisión realizada en 2021 se desprende que, desde la suspensión de clases presenciales, persiste el problema de acceso a la educación a distancia.

Gráfico n.º 1



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2021)

¹⁴ La cifra corresponde a 176 Ugel, pues 3 no brindaron información.

¹⁵ Entiéndase, servicios educativos o códigos modulares.

¹⁶ La cifra corresponde a 157 Ugel, pues 12 no brindaron información.

En efecto, conforme se observa en el gráfico número 1, 140 UGEL reportaron estudiantes de escuelas públicas que no accedieron a la educación a distancia. En total, en 2021 fueron más de 301 mil niños, niñas y adolescentes que vieron su derecho de acceso a la educación gravemente afectado producto no solamente del cierre de las escuelas, sino de una serie de carencias estructurales, tales como la brecha digital, pobreza y otros.

Si bien no todas las UGEL supervisadas contaban con información detallada acerca de la zona a la que pertenecen los casos reportados, los resultados de la supervisión arrojan que la mayor parte de escolares que no accedieron a educación a distancia se encuentran en zonas urbanas. Esto podría significar que la falta de acceso a recursos tecnológicos y de conectividad no fue un problema exclusivo de las zonas rurales, dado que los estudiantes de zonas urbanas también se han visto limitados por el mismo problema.

Ahora bien, esta información es importante, sin embargo, debe leerse e interpretarse con detenimiento. Se supervisaron 179 UGEL de 216 que existen en el país, es decir, el 83 %. Se ha tomado la declaración efectuada por cada director y funcionario de las UGEL supervisadas. Empero, no se puede señalar de manera categórica y concluyente que el problema de la falta de acceso fue principalmente en la zona urbana, pues hay un 35 UGEL que no se supervisaron que pueden albergar mayor población rural, y las UGEL supervisadas pueden tener mayor información de la zona urbana por razones de cercanía.

En 2021 las regiones que tuvieron el mayor volumen de estudiantes sin acceso a la educación a distancia fueron: Lima Metropolitana (40 567), Piura (36 128), Loreto (28 651), San Martín (28 487), Huánuco (22 478) y La Libertad (19 983).

Cuadro n.º 1 – UGEL de regiones con mayor volumen de estudiantes de II.EE. públicas sin acceso a educación a distancia, por área y volumen de matrícula

Región	N° UGEL que reportaron falta de acceso educación a distancia	UGEL con mayor matrícula pública en zona rural	UGEL con mayor matrícula en zona urbana
Lima Metropolitana			UGEL 2, 3, 4, 5, 6 y 7
Piura	9	Ayabaca, Morropón, Tambogrande.	Chulucanas, La Unión, Paita, Piura, Sechura, Talara,
Loreto	3	Mariscal Ramón Castilla	Maynas, San Lorenzo
San Martín	9	Moyobamba, Huallaga, Bellavista, El Dorado, Lamas, Picota.	Rioja, Mariscal Cáceres, San Martín.

Huánuco	11 ¹⁷	Puerto Inca, Ambo, Huamalíes, Huaycabamba, Dos de mayo, Marañón, Pachitea, Yarowilca.	Leoncio Prado, Huánuco,
La Libertad	14	Bolívar, Julcán, Otuzco, Sánchez Carrión, Santiago de Chuco.	1 El Porvenir, 2, 3 Trujillo Nor Oeste, La Esperanza, 4 Trujillo Sur Este, Ascope, Chepén, Pacasmayo, Virú.

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2022)

El cuadro anterior muestra con detalle cuáles son las UGEL que reportaron mayor volumen de estudiantes de escuelas públicas que no accedieron a la educación a distancia, distribuido por región y bajo el criterio de mayor población escolar en área urbana o rural. Así, se advierte que en las regiones de Lima Metropolitana, Piura, Loreto y La Libertad hay mayor número de UGEL que reportaron este problema, las mismas que cuentan con la mayoría de su matrícula en el área urbana.

A su vez, las UGEL de las regiones San Martín y Huánuco que reportaron estudiantes sin acceso a la educación a distancia presentan mayor volumen de matrícula en el área rural.

En la supervisión ejecutada en noviembre y diciembre de 2020 se advirtió que más de 373 mil estudiantes de escuelas públicas no accedieron a la educación a distancia mediante la estrategia Aprendo en casa. Las regiones más afectadas en dicha ocasión fueron Loreto (79 786), Ucayali (53 292), San Martín (31092), Cajamarca (21 185), La Libertad (17 401) y Piura (17 398).¹⁸

Los datos obtenidos por la Defensoría del Pueblo permiten sostener que la estrategia de educación a distancia no logró garantizar el acceso al servicio educativo a toda la población escolar en las II.EE públicas. La principal estrategia implementada por el Minedu para brindar educación durante la pandemia -Aprendo en casa- no llegó a más de 373 mil estudiantes en 2020 y a más de 301 mil en 2021.

Otro aspecto preocupante es que en 2020 y 2021 las regiones de Loreto, San Martín, Piura y La Libertad presentaron de manera reiterada los peores números de estudiantes afectados por la falta de acceso a la educación a distancia. Los Gobiernos Regionales (GORE), las DRE y las UGEL, en coordinación con el Minedu, tienen una tarea compleja por delante a fin de superar esta situación y garantizar el derecho a la educación de toda su población escolar, sobre todo con miras al año escolar 2022.

¹⁷ En el portal Escale no hay información de la UGEL Tocache.

¹⁸ Nota de prensa n.º 110/OCII/DP/2021, publicada el 25 de enero de 2021.

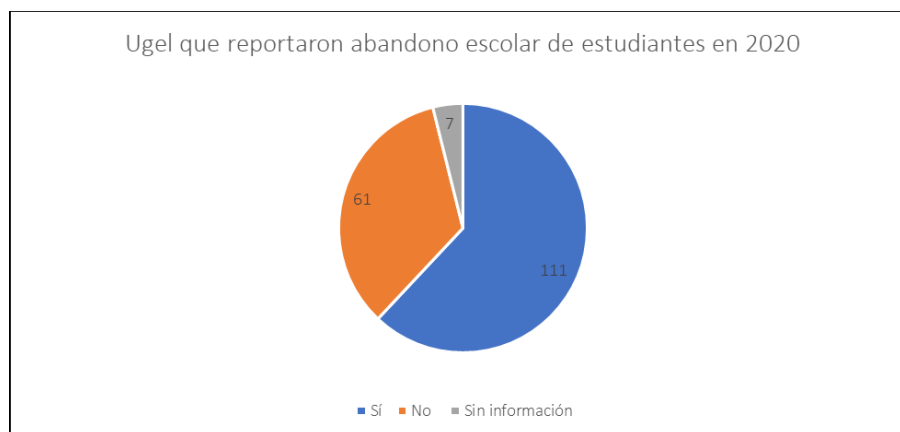
Esta población escolar sin acceso a la estrategia Aprendo en casa se convierte en un grupo especialmente vulnerable, porque no solo se afecta su derecho a la educación, sino que a largo plazo se le priva de las condiciones idóneas para lograr su desarrollo humano, con la consecuencia de que ellos tendrán menos oportunidades para realizar su proyecto de vida.

Frente a esta vulneración de derechos, el Estado debe establecer acciones para garantizar efectivamente que dichos estudiantes accedan y permanezcan en el servicio educativo en el año 2022, así como se les garantice las condiciones para que logren sus aprendizajes de manera satisfactoria y culminen su trayectoria educativa. Por ejemplo, puede construir un perfil aproximado de estos estudiantes, que incluya factores sociales (población rural, población indígena, situación de pobreza) y familiares o personales (quiénes son, dónde están, por qué no lograron acceder, cómo es su ambiente familiar), de manera que se trastocuen los factores que impidieron su acceso y negaron su derecho.

1.2 La deserción escolar

El abandono escolar no es un problema nuevo, sin embargo, con la pandemia este se ha agudizado constituyendo una amenaza a la continuidad de la trayectoria educativa para miles de estudiantes. El abandono con posterior salida del sistema escolar representa el impacto más severo que la pandemia ha tenido en el derecho a la educación, siendo inevitable en Perú, cuyas brechas sociales y educativas preexistentes a la pandemia generaron un terreno fértil para exacerbar las dificultades para el acceso a la educación a distancia, obligando a estudiantes a salir del sistema educativo.¹⁹

Gráfico n.º 2



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2021)

El gráfico 2 muestra que el fenómeno del abandono de estudios se presentó en 111 UGEL, las cuales reportaron 117 423 estudiantes de instituciones

¹⁹ El Reglamento de la LGE en su artículo 24 hace referencia a la deserción escolar, pero sin presentar una definición. Los reportes de la Unidad de Estadística hacen referencia a la deserción escolar para presentar datos de estudiantes que no culminaron la educación básica y/o no se matricularon en un grado o nivel correspondiente en el año correspondiente; es decir, se debe comprender que la deserción implica la salida del sistema del escolar del estudiante.

educativas públicas abandonaron sus estudios en 2020. Sin embargo, de dichas UGEL, 102 reportaron que 33 964 estudiantes reingresaron al servicio educativo durante el año 2021.

A consideración de la Defensoría del Pueblo, este dato es el más grave y preocupante por constituir el estado más grave de afectación del derecho a la educación, pues implica la pérdida de oportunidades de niñas, niños y adolescentes. En efecto, los datos reportados por las UGEL supervisadas determinan que 83 459 estudiantes salieron del sistema educativo.

La Defensoría del Pueblo, sin desconocer las iniciativas que el Minedu ha desarrollado, advirtió, como lo hemos señalado anteriormente que, el tratamiento de las mismas debe considerar la atención de lo urgente con la visión del largo plazo, reconociendo lo estructural de los problemas que se enfrentan. Los resultados de la supervisión arrojan que solo el 29 % de estudiantes que abandonaron estudios ha reingresado al sistema educativo.

Respecto a las regiones que presentaron los peores datos en esta variable se encuentran: Lima Metropolitana (32 040), Piura (9863), Lambayeque (8331), Junín (6221), La Libertad (3405), Callao (3294) y Puno (3124).²⁰

Cuadro n.º 2 – UGEL de regiones con mayor volumen de estudiantes de II.EE. públicas que abandonaron estudios, por área y volumen de matrícula

Región	Nº UGEL que reportaron abandono de estudios	UGEL con mayor matrícula pública en zona rural	UGEL con mayor matrícula en zona urbana
Lima Metropolitana			Ugel 2, 3, 4, 6 y 7
Piura	6	Tambogrande.	Chulucanas, Paita, Piura, Sechura, Chulucanas.
Junín	5		Tarma, Chanchamayo, Concepción, Huancayo, Junín.
La Libertad	10	Julcán, Santiago de Chuco	Ugel 1, 2, 3, 4, Ascope, Chepén, Pacasmayo, Virú
Callao	1		Ugel Ventanilla
Puno	7	Chucuito, Moho, Sandia	Melgar, San Román, Puno, Yunguyo.

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2022)

²⁰ En la supervisión de 2020 a 164 UGEL se advirtió, en 91 UGEL, que 114 450 estudiantes de escuelas públicas abandonaron estudios. Las regiones más afectadas fueron: Loreto (23 591), Lima Metropolitana (15 472), La Libertad (14 032), San Martín (13 100), Piura (11 683) y Ancash (10 708).

El cuadro número 2 muestra con detalle a las UGEL que informaron mayor volumen de estudiantes de escuelas públicas que abandonaron estudios, distribuido por región y bajo el criterio de mayor población escolar en área urbana o rural. Así, se advierte que en el problema de la deserción se presentó principalmente en las UGEL que tienen mayor población escolar pública ubicada en el área urbana.

El fenómeno del abandono escolar es complejo porque responde a múltiples causas y factores, como por ejemplo a la violencia intrafamiliar, situaciones de abandono familiar de la niña, niño o adolescente, o inclusive casos de trabajo infantil o realización de labores productivas y económicas que impiden el proceso educativo.

En la supervisión también se recogió información de las UGEL respecto a cuáles eran los principales problemas para la implementación de la educación a distancia. Las respuestas brindadas por dichas instancias pueden dar indicios de las causas del abandono escolar de estudiantes. Por ejemplo, 131 UGEL informaron que hubo escaso interés de los padres y madres de familia en la educación de sus hijos e hijas; 118 UGEL informaron como problema de la educación a distancia la precaria situación económica de las familias; mientras que 100 UGEL reportaron casos de niñas, niños y adolescentes que trabajaban.

La atención a este grupo requiere una acción especializada, conforme lo señala la CEPAL -Unesco²¹. Estos organismos establecen que la situación exige, de un lado, priorizar esfuerzos para mantener el contacto y la continuidad educativa de los estudiantes con mayores dificultades de conexión y en condiciones sociales y económicas más desfavorables; y también se debe proyectar procesos de recuperación y continuidad educativa para el momento de reapertura de las escuelas, que consideren las diferencias y desigualdades que se profundizarán en este período.

Con relación al marco normativo que regula la prevención de la deserción escolar, corresponde precisar que, de acuerdo al artículo 6 de la Constitución Política, los padres y madres de familia tienen el deber y el derecho de alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos; a su vez el artículo 13 reitera que ellos tienen el deber de educar a sus hijos e hijas, así como el derecho de escoger el centro de estudios y de participar en el proceso educativo.

En esa misma línea, el artículo 54 de la LGE precisa las responsabilidades que le corresponde a la familia respecto a la educación, precisando que ella debe educar a sus hijos, proporcionales en el hogar un trato respetuoso de sus derechos, adecuado al desarrollo de sus capacidades, así como asegurarles la culminación de la educación. También debe participar y colaborar en el proceso educativo de sus hijos.

Cabe recordar que la LGE enumera en su artículo 8 los principios que rigen la educación peruana, y establece que el principio de equidad implica que se

²¹ La Educación en tiempos de la pandemia Covid-19. Cepal-Unesco, 2020

garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad.²²

Por otra parte, las instancias de gestión descentralizada también tienen responsabilidades respecto al acceso y permanencia de estudiantes dentro del sistema educativo. En concreto, el artículo 24 del reglamento de la LGE señala que las DRE y las UGEL enfatizan las acciones orientadas a eliminar la deserción escolar de los estudiantes. Precisa, además, que esas acciones se intensifican en zonas rurales, frontera, poblaciones de lenguas originarias, discapacidad y en zonas de pobreza y pobreza extrema.

1.3 El ingreso tardío a la educación a distancia

Este punto no fue supervisado en el año 2021 sino en el año 2020, empero, se recoge en este informe los resultados porque tienen incidencia en la calidad del servicio educativo brindado a los miles de estudiantes. Debido a la emergencia sanitaria, la lógica y estructura de la continuidad escolar ha cambiado sustancialmente, por ejemplo, considerando los años de pandemia como un bloque único y articulado (promoción guiada).²³

En ese sentido, corresponde recordar que en 2020 el Minedu aprobó orientaciones para la evaluación de estudiantes de Educación Básica en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, las cuales brindaron al personal docente y directivo lineamientos para la evaluación de los procesos de aprendizajes en el desarrollo de las competencias del Currículo Nacional de la Educación Básica.

Las orientaciones establecen disposiciones según tres situaciones, una de ellas referida a aquellos estudiantes que se incorporaron de manera tardía o que hayan tenido contacto intermitente con el docente, señalando que el ingreso tardío significa el producido después del mes de agosto del año 2020.

A su vez, la citada norma señala de manera expresa que “durante los meses restantes del año o periodo lectivo 2020, las y los estudiantes que se encuentren en esta situación, tendrán un plan de recuperación con acciones específicas planteadas por el docente a partir de las necesidades de aprendizaje determinadas a partir de sus avances”.

Con relación a este punto, en la supervisión efectuada entre noviembre y diciembre de 2020, 114 UGEL informaron que en sus ámbitos territoriales había 92 750 estudiantes que accedieron tardíamente a la educación a distancia, probablemente como efecto de la suma de esfuerzos del Minedu, y de

²² La calidad dentro de la regulación de la educación responde a dos ámbitos diferentes. Como componente del derecho a la educación, hace referencia a la forma (cómo se enseña) y fondo (qué se enseña, contenidos pedagógicos) de la educación, y como tal, el Estado está obligado a garantizar las condiciones para que las y los estudiantes logren aprendizajes de calidad. A su vez, de acuerdo al artículo 13 de la LGE es una cualificación que se predica del sistema educativo que cumple con una serie de factores desarrollados en el citado artículo, tales como currículo escolar, carrera profesional docente, inversión adecuada por estudiante, infraestructura, entre otros aspectos.

²³ Resolución Viceministerial N.º 193-2020-MINEDU, de fecha 11 de octubre de 2020.

miles directores y docentes por recuperar a sus estudiantes y alentar su permanencia.

A su vez, de esas 114 UGEL, 21 informaron que el personal docente de las I.E.E. públicas no realizó los planes de recuperación de aprendizajes para sus estudiantes, situación que afectó a 27 725 estudiantes que accedieron tardíamente. Como se sabe, es importante garantizar el acceso a las y los estudiantes al sistema educativo, pero es de mayor importancia asegurar la calidad del servicio educativo que reciben una vez dentro.

La incorporación tardía de 92 750 estudiantes, señala probablemente la efectividad de ciertas medidas de atracción que deberían ser analizadas para conocer las variables de mayor significatividad. Por otro lado, es altamente relevante el esfuerzo de reincorporación de las y los estudiantes, el cual tiene una primera parte cuando logramos que retornen a la escuela, pero una vez dentro de ella, deben ponerse en marcha un conjunto diferenciado de estrategias que permitan mantenerlos, de manera que no solo garantizamos el acceso, sino también la permanencia y sobre todo aprendizajes con sentido para sus vidas.

En tal sentido, es válido cuestionar cómo afrontaron el proceso de enseñanza y aprendizaje en 2021 los 27 725 estudiantes que ingresaron tardíamente y no recibieron sus respectivos planes de recuperación de clase, y si esta omisión por parte de sus docentes afectó su progreso escolar.

II. La servicio educativo en la emergencia sanitaria durante 2021

La Resolución Viceministerial n.º 273-2021-Minedu aprobó las “Orientaciones para el desarrollo del año escolar 2021 en instituciones educativas y programas educativos de la educación básica”. Las orientaciones establecieron que en 2021 el servicio educativo se brindaría de manera flexible según las condiciones vinculadas a la emergencia sanitaria y las características de cada población.

Así, para el año 2021 las orientaciones autorizaron la prestación del servicio educativo presencial, semipresencial y a distancia o educación no presencial.

2.1 La educación en el servicio público

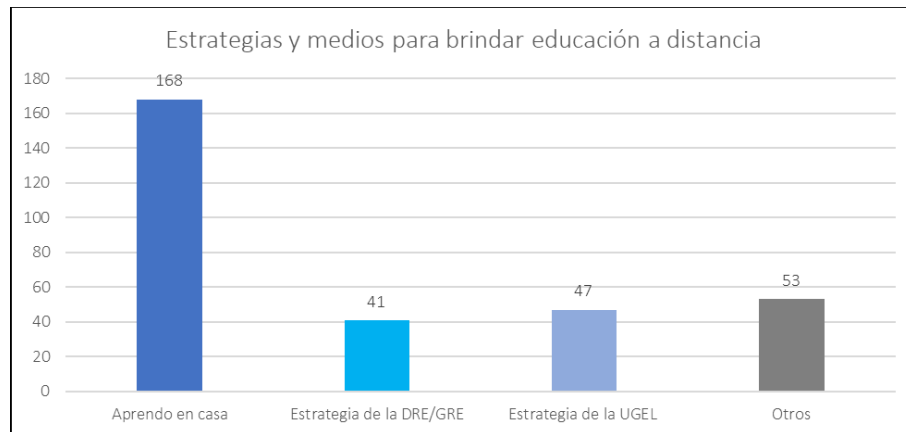
2.1.1 La implementación de la estrategia Aprendo en casa

El 6 de mayo de 2020, mediante Resolución Ministerial n.º 160-2020-Minedu el ente rector aprobó el inicio del año escolar el 6 de mayo mediante la implementación de la estrategia Aprendo en casa.

La estrategia Aprendo en casa es un servicio multicanal de educación a distancia por televisión, radio e Internet, cuyo objetivo es garantizar que el servicio educativo llegue a las y los estudiantes que están en sus domicilios debido a la pandemia. La estrategia comprende un conjunto de experiencias de aprendizaje canalizados a través de la radio, televisión y el portal web del

Minedu, lo que presupone, necesariamente, el acceso al servicio de internet y a los servicios de telecomunicaciones.

Gráfico n.º 3



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2021)

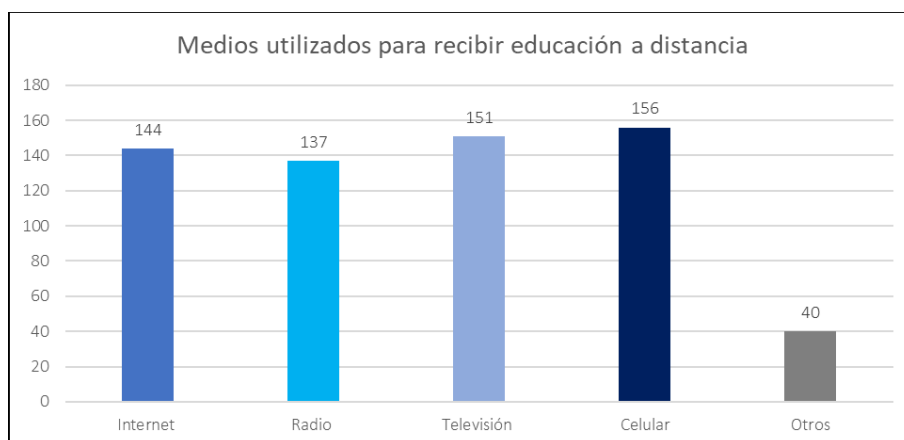
El gráfico 3 muestra que la estrategia Aprendo en casa fue el principal medio para brindar el servicio educativo a distancia en las instituciones educativas públicas. De las 179 UGEL supervisadas, 168 informaron que Aprendo en casa es la estrategia utilizada por las escuelas. En menor medida, 47 UGEL precisaron que las II.EE. públicas implementaron una estrategia propia de la UGEL, mientras que 41 indicaron que implementaron una estrategia elaborada por la DRE.

Al respecto, cabe recordar que la Ley General de Educación y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales asignan competencias compartidas a los Gobiernos Regionales y sus instancias como la DRE y las UGEL, en la gestión del servicio educativo. Así, dichas instancias tienen competencia para gestionar y organizar el servicio educativo dentro de su ámbito territorial, respecto de aquellos aspectos que no constituyen normas obligatorias de alcance nacional establecidas por el Minedu. En tal sentido, en este ámbito entra el tipo de servicio a distancia que algunas DRE decidieron implementar.

Por otra parte, cabe precisar que el recojo de información en la supervisión no implicó obtener explicaciones de las razones por las cuales se implementaron estrategias de educación a distancia propias o diferentes a las del Minedu (Aprendo en casa).

Debido a estos datos resulta indispensable que las niñas, niños y adolescentes tengan acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, que les permita recibir clases a través de los servicios multicanal que dispone el Minedu.

Gráfico n.º 4



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2021)

Al respecto, como muestra el gráfico 4, 156 UGEL informaron que la población escolar accede a la educación a distancia mediante el celular; 151, por la televisión; 144, por internet; y 137, por la radio.

La brecha digital que afecta el país provocando un déficit en el acceso a los servicios de telecomunicaciones constituye una barrera para el acceso al derecho fundamental a la educación. En efecto, en 2021 persistieron los problemas para la implementación de la estrategia Aprendo en casa reportado en 2020 por las UGEL.

En 2021, 151 UGEL informaron que enfrentaron el problema de falta de señal, déficit o mala calidad del servicio de internet, mientras que 136 señalaron como problema la falta de señal de telefonía móvil, y 131 indicaron la falta de señal de radio y televisión.²⁴

2.1.2 El plan de implementación del servicio educativo

El Ministerio de Educación emitió la Resolución Ministerial n.º 121-2021-Minedu²⁵ que aprueba el documento normativo denominado “Disposiciones para la prestación del servicio en las instituciones y programas educativos públicos y privados de la Educación Básica en los ámbitos urbanos y rurales, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19”.

La mencionada resolución determina que cada institución educativa deberá elaborar un plan de implementación que contiene las medidas para viabilizar el servicio educativo, sea o no presencial, y garantizar el bienestar de toda la comunidad educativa.

²⁴ En la supervisión de noviembre y diciembre de 2020, de 164 UGEL supervisadas, 127 reportaron la falta de señal de telefonía móvil; 125, la falta de internet; y 117, la falta de señal de radio y televisión.

²⁵ Publicada el 10 de marzo de 2021.

No obstante, de acuerdo a los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, solo 35 568 instituciones educativas públicas cumplieron con elaborar su plan de implementación. Esta cifra representa el 57% de las II.EE. públicas existentes en las UGEL supervisadas.

Esto quiere decir que aproximadamente la mitad de las instituciones educativas se encontraban brindando el servicio educativo a distancia sin un plan de implementación, lo cual resulta preocupante considerando que el plan que refiere la resolución contiene los pasos a seguir para el retorno a la presencialidad de manera segura, gradual y voluntaria.

Asimismo, el plan de implementación debería coadyuvar a que las UGEL realicen su función de supervisión, mediante la verificación y control de la información detallada en dicho documento que afecta la gestión del servicio educativo brindado a las y los estudiantes. En efecto, de acuerdo al anexo número 1 de la citada resolución ministerial el plan comprende información relevante como la siguiente:

- Fecha de inicio de clases presenciales y número de semanas programadas.
- Número de estudiantes programados para recibir clases presenciales.
- Relación y descripción de actividades pedagógicas.
- Medidas para la preparación y mantenimiento de las condiciones del local educativo.
- Medidas para el aseguramiento de lavado de manos o desinfección de manos y otras medidas de prevención y protección personal.
- Si la IE hará uso de espacios públicos o privados o de ambos para el servicio presencial o semipresencial.

2.1.3 Los materiales educativos

Dentro de las actividades asignadas al personal docente en la prestación de trabajo remoto se tiene el utilizar los recursos brindados en el marco de la implementación de la estrategia Aprendo en casa, o complementarlo con cualquier otra estrategia local o de la IE.²⁶

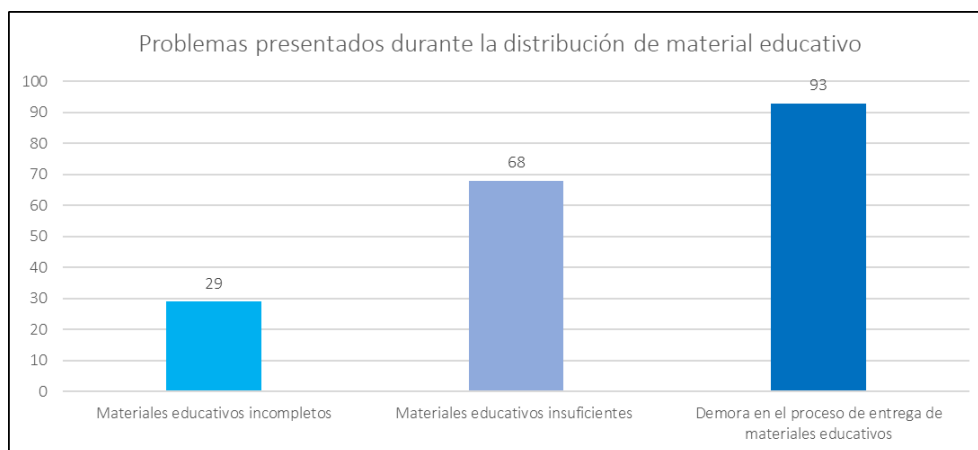
En esa misma línea, la norma de desarrollo del año escolar 2021 dispone que las DRE y las UGEL, en coordinación con las II.EE. deberán garantizar que las y los estudiantes accedan al material educativo de forma oportuna y pertinente, debiendo priorizar a aquellas zonas donde existan dificultades de acceso a los diferentes canales educativos del Minedu.

La distribución oportuna de materiales educativos a las UGEL por parte del Minedu es un factor importante para garantizar la calidad del servicio

²⁶ Resolución Viceministerial N.º 155-2021-MINEDU, de fecha 24 de mayo de 2021, que aprueba el documento normativo “Disposiciones para el trabajo de los profesores y auxiliares de educación que aseguren el desarrollo del servicio educativo de las instituciones y programas educativos públicos, frente al brote del COVID-19”.

educativo. De acuerdo a la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, 156 UGEL recibieron la totalidad de los materiales educativos -es decir, el 87 % de las UGEL supervisadas-, mientras que 15 no recibieron la totalidad y 8 no informaron. Asimismo, 10 UGEL precisaron que no cumplieron con entregar la totalidad de los materiales educativos a las II.EE.

Gráfico n.º 5



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2021)

Por otra parte, de acuerdo al gráfico 5, se puede observar que el proceso de distribución de materiales educativo presentó tres problemas principales. Así, 93 UGEL reportaron que el material llegó con retraso, 68 reportaron que el material distribuido fue insuficiente y 29 indicaron que recibieron material incompleto.

Con relación a los materiales educativos, el artículo 32 del reglamento de la LGE establece que el director de la IE tiene que garantizar que los materiales educativos “se encuentren a disposición plena de los estudiantes y se usen de manera pertinente”. Este deber responde a la noción legal del contenido del derecho a la educación gratuita pública, pues el artículo 4 de la LGE establece que aquel comprende, además de programas de alimentación y salud, la entrega de materiales de educativos.

2.1.4 Las tablets y equipos informáticos

En el contexto de la emergencia sanitaria y ante los problemas de acceso a la estrategia Aprendo en casa, el Gobierno Nacional emitió el Decreto Legislativo n.º 1465²⁷, el cual autoriza el gasto de recursos públicos para comprar dispositivos informáticos y/o electrónicos y la contratación del servicio de internet, los cuales serán destinados a estudiantes y profesores de áreas rurales y zonas urbanas de mayor pobreza. Para las II.EE. públicas de educación básica se destina 930 millones de soles.

²⁷ Publicado el 19 de abril de 2020.

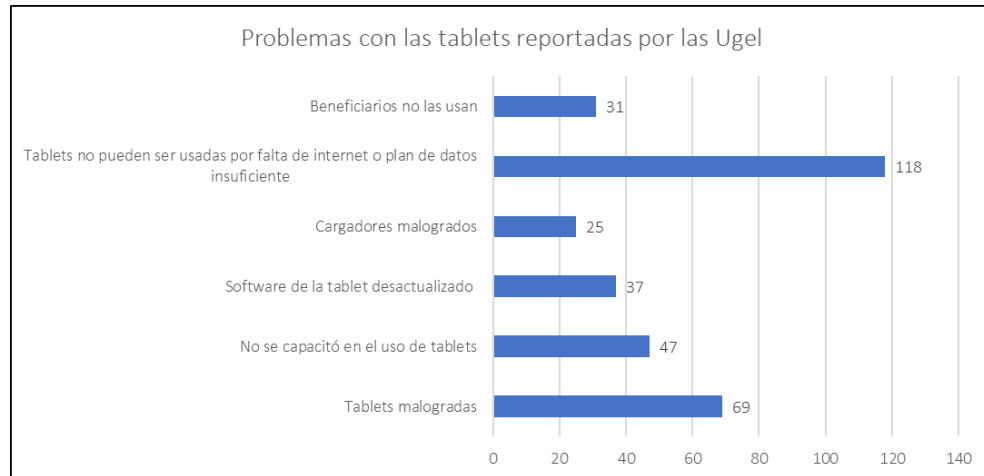
El 24 de agosto de 2020 -mediante nota de prensa- el Minedu informó que completó la adquisición de 1 056 430 tabletas, que llegarían al país en octubre para ser repartidas a estudiantes de las II.EE públicas focalizadas. Además de las tabletas, se entregarían 565 482 planes de datos y 203 080 cargadores solares, que se distribuirían en 27 837 centros educativos públicos. A los estudiantes se destinaron 966 293 tabletas y 90 137 a docentes.²⁸

La falta de acceso a recursos informáticos y/o internet para recibir la educación a distancia ha sido el principal problema a enfrentar. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo reconoce el esfuerzo realizado por el Estado en la entrega de las tablets para reducir la brecha digital.

El proceso de entrega de tablets ha sido supervisado por la Defensoría del Pueblo, solicitando en diferentes oportunidades acelerar la entrega y brindando información sobre los lugares en los que las tablets no estaban llegando oportunamente. Así, la supervisión realizada en 2021 se evidenció que 21 UGEL tenían II.EE. focalizadas que no recibieron las tablets compradas por el Minedu.

De dichas UGEL, 13 precisaron que 447 II.EE. focalizadas no recibieron las tablets; 5 no precisaron el número de II.EE.; y 3 indicaron que ninguna II.EE. focalizada ha recibido las tablets.

Gráfico n.º 6



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo (2021)

Por otro lado, de las 179 UGEL supervisadas, 147 (82 %) informaron que se presentaron problemas vinculados a las tablets. Conforme se observa en el gráfico 6, el principal problema con diferencia fue que las tablets no podían ser usadas por falta de internet o insuficiente plan de datos contratados,

²⁸ Serie Informes de Adjuntía n.º 005-2021-DP/AMASPP. Acceso sostenible al internet y a las tecnologías: Experiencia y tareas pendientes en el sector Educación en el estado de emergencia nacional, páginas 20 a 22.

punto que fue reportado por 118 UGEL. En segundo término, 69 UGEL informaron la entrega de tablets malogradas a los beneficiarios; luego, 47 UGEL precisaron la falta de capacitación en el uso de las tablets.

Asimismo, llama la atención que 31 UGEL reportaron como problema que los beneficiarios no utilizaban las tablets. Sobre ello es fundamental el rol del docente y director/a de la IE como líder pedagógico, que deben promover su uso y articular con las familias para que coadyuven con dicho objetivo.

No obstante, las 31 UGEL representa el 17 % de las UGEL supervisadas y, como tal, corresponde que las autoridades educativas regionales y locales identifiquen los motivos por los cuales estudiantes y docentes no usan las tablets, de manera que se brinde una solución o, de ser el caso, coordinar con el Minedu para buscar una salida al problema.

De acuerdo al Reglamento de la Ley General de Educación establece de manera expresa que el director de la I.E., en coordinación con el personal docente, son los responsables de garantizar que los materiales y recursos educativos estén disponibles para las y los estudiantes y que sean usados efectivamente por ellos en el proceso pedagógico. A su vez, el Marco del Buen Desempeño del Docente²⁹, establece en el desempeño 8 que el docente “crea, selecciona y organiza diversos recursos para los estudiantes como soporte para su aprendizaje”.

Otro hallazgo de la supervisión, que preocupa especialmente a la Defensoría del Pueblo, es que de las 179 Ugel, 146 (82 %) informaron que 581 199 estudiantes no tenían equipos de tecnología de información y comunicación y tampoco fueron beneficiarios con las tablets compradas por el Minedu.

2.1.5 El acompañamiento pedagógico

La Ley n.º 29944, Ley de Reforma Magisterial, establece en su artículo 12 las áreas de desempeño reconocidas en la carrera pública magisterial: la gestión pedagógica, la gestión institucional, la formación docente y la innovación e investigación.

La formación docente, como área de desempeño laboral, comprende a los docentes que “realizan funciones de acompañamiento pedagógico”, así como aquellos que realizan funciones de coordinador en “programas de capacitación, actualización y especialización de profesores al servicio del Estado, en el marco del Programa de Formación y Capacitación Permanente”.

El acompañamiento pedagógico está regulado por una norma técnica³⁰, que la define como una acción de formación en servicio situada en el contexto

²⁹ Aprobado por Resolución Ministerial n.º 547-2012-ED.

³⁰ Resolución Viceministerial n.º 290-2019-Minedu, del 20 de noviembre de 2019, que aprueba la norma técnica “Norma que establece disposiciones para el desarrollo del Acompañamiento Pedagógico en instituciones educativas focalizadas de la Educación Básica Regular, para el periodo 2020-2022”,

de la práctica docente, el cual puede comprender diversas estrategias, sean presenciales o a distancia. La finalidad del acompañamiento pedagógico es promover de manera individual y colectiva la mejora de la práctica docente y el desarrollo autónomo de la profesión docente, de manera que contribuya con el logro de los aprendizajes de las y los estudiantes.

De acuerdo a los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, 117 UGEL supervisadas (65 %) contrató personal docente para el desarrollo del acompañamiento pedagógico, mientras que el resto no cuenta con ese personal. De acuerdo a la información brindada por las UGEL, la contratación de acompañantes pedagógicos benefició la práctica de 55 548 docentes en 14 783 II.EE. públicas.

En el año 2020, la Defensoría del Pueblo advirtió que el acompañamiento pedagógico de los docentes bilingües es un problema de mayor preocupación, en tanto las acciones adoptadas para fortalecer esta política, a través de la dotación de acompañantes pedagógicos, no ha sido suficiente, lo que puede dificultar el aprendizaje de los estudiantes indígenas, más aún en contextos de emergencia, donde es necesario el manejo de tecnologías de información y comunicación.

2.1.6 El incipiente regreso a la presencialidad

El cierre de las escuelas tiene diversas consecuencias negativas en los estudiantes con relación a sus aprendizajes y su desarrollo socioemocional. Esta situación puede llevar, además, al aumento de la deserción escolar y a una mayor profundización de la inequidad y de la segregación, lo que afecta el proyecto de vida de las y los estudiantes, y tiene consecuencias sociales y económicas en el largo plazo.

En ese sentido, promover el retorno seguro a la presencialidad es una tarea que la Defensoría del Pueblo ha puesto en agenda pública desde el año 2020.

Al respecto, la comunidad internacional ha reconocido que la educación es la principal herramienta para el ejercicio de otros derechos humanos y superar las adversidades que sufren las poblaciones en situación de vulnerabilidad. La educación es fundamental para que las niñas, niños y adolescentes accedan a mejores oportunidades y logren desarrollar su proyecto de vida; a su vez, es la mejor inversión de las sociedades para alcanzar el desarrollo en el largo plazo.

Diversos organismos internacionales de derechos humanos se han pronunciado sobre el impacto de la COVID-19 en los sistemas educativos y las consecuencias a futuro de mantener cerradas las escuelas.³¹ Así, en su

la misma que fue modificada por la Resolución Viceministerial n.º 104-2020-Minedu, del 12 de junio de 2020.

³¹ Comunicado de UNESCO y UNICEF, publicado el 12 de julio de 2021. La reapertura de las escuelas no puede esperar. Ver: <https://es.unesco.org/news/reapertura-escuelas-no-puede-esperar-declaracion-unicef-y-unesco>

Informe de seguimiento de la educación en el mundo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) establece que la crisis sanitaria y financiera afectará la inclusión en la educación debido a la “falta de aprendizajes, la recesión actual y futura y la interrupción de los servicios de apoyo”.³²

Según la UNESCO, el cierre de las escuelas, como medida para combatir la pandemia, sumado a la crisis económica, ha producido que millones de estudiantes retrocedan en las competencias aprendidas o dejen sus estudios para coadyuvar en la economía familiar. También se ha producido un impacto adverso en la atención de la primera infancia, en los servicios educativos brindados a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, como personas con discapacidad y los pueblos indígenas.

El Perú no es ajeno a estas consecuencias colaterales del cierre de las escuelas que afectan el derecho de miles de niñas, niños y adolescentes a acceder a una educación de calidad y adaptada a sus necesidades, a desarrollarse en un entorno que proteja su integridad y su salud física y mental, a la alimentación y a acceder a servicios y programas sociales de apoyo.

Con relación a las clases semipresenciales y presenciales, en el periodo de recojo de información -julio y agosto de 2021- de las 179 UGEL supervisadas, 63 informaron que tenían estudiantes que recibían clases con algún grado de presencialidad en instituciones educativas públicas, es decir, el 35 % de las UGEL supervisadas.

Además, las 63 UGEL precisaron que 3592 II.EE. públicas brindaban clases semipresenciales y 671 clases presenciales, siendo los beneficiarios un total de 184 385 estudiantes. La mayor parte de ellos se encontraban ubicados en zonas rurales, ello debido a los menores índices de contagio y menor cantidad de alumnos, lo que facilita la implementación de la educación presencial cumpliendo con los protocolos de distanciamiento social y bioseguridad. Cabe precisar que en esas 63 UGEL se reportó 22 673 instituciones educativas públicas, es decir, que solamente el 18.8% de ellas brindaba servicio con algún grado de presencialidad.

La implementación de este tipo de modalidad en algunas zonas pese a la emergencia sanitaria es un logro para el Perú y el resultado de los esfuerzos realizados desde el Ministerio de Educación. No obstante, en comparación a otros países de la región como Colombia, Chile o Bolivia, nuestro país ha avanzado de manera lenta en el retorno a la presencialidad, siendo actualmente uno de los países más retrasados en ese camino.

Al respecto, la experiencia comparada muestra que, en Colombia, en junio de 2020, se expidieron los lineamientos para el retorno progresivo y seguro

³² UNESCO, Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2020. América Latina y El Caribe. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción. Año 2020, página 111.

a las aulas³³, y se hicieron pilotos de alternancia entre la virtualidad y la presencialidad. Un año después, el 71,1 % de sus escolares han sido beneficiados con la reapertura de escuelas, según la UNICEF. Al inicio del año escolar 2021, Colombia avaló el regreso progresivo a las clases presenciales, pero fue con la resolución 777 del 2 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social, que se estableció que la educación inicial, preescolar, básica y media tenían que ser de manera presencial en todo el país, otorgando como plazo hasta el 1 de agosto de 2021.

Por su parte, el gobierno de Chile dispuso la reapertura de las escuelas desde marzo de 2021. El retorno estuvo sujeto a la situación epidemiológica de cada ciudad por lo que el proceso se dio de manera intermitente. Sin embargo, en el segundo semestre del año 2021 el gobierno ordenó que todas las escuelas deberán volver a la presencialidad de manera progresiva. En esa línea, de acuerdo a la UNICEF el 52 % de escolares chilenos se ha visto beneficiado con la reapertura de escuelas.

En el caso de Bolivia, desde el segundo semestre de 2021 se inició el retorno progresivo. En solo dos meses, al 21 de septiembre de 2021, más del 77 % de las unidades educativas a nivel nacional ya han regresado a clases presenciales o semipresenciales³⁴. Según la UNICEF, el 73 % de escolares bolivianos se han visto beneficiados con la apertura de escuelas.

Sin embargo, a la fecha de redacción de este informe, entre el mes de diciembre de 2021 y enero de 2022, resulta preocupante que solamente hayan regresado al servicio educativo con algún grado de presencialidad 18 006 instituciones educativas. Esta cifra constituye el 16,1 % del total de 111 597 instituciones educativas de educación básica existentes en el sistema escolar peruano, según el Sistema de Seguimiento y Alerta para el Retorno Seguro (SARES).

Es importante señalar que promover la presencialidad en algunas zonas no ha sido un reto fácil debido a que para lograr un retorno gradual, seguro y voluntario se necesita el consentimiento de toda la comunidad educativa, incluyendo a las familias de los estudiantes. En ese sentido, ha sido necesario entablar procesos de diálogo en todos los niveles del sistema educativo para informar de la necesidad de retornar a las aulas y generar las condiciones de seguridad necesarias.

2.2 La educación en el servicio de gestión privada

Conforme a la Observación General n.º 13 del Comité de DESC de la ONU, las obligaciones del Estado para garantizar y hacer efectivo el derecho a la educación y sus componentes deben comprender el servicio educativo brindado por instituciones particulares. Incluso, señala como obligación jurídica concreta de los Estados partes del PIDESC, que éstos tienen que

³³ <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-399112.html>

³⁴ <https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/29/clases-presenciales-america-latina-orix/>

establecer “las normas mínimas... en materia de enseñanza” que “deben cumplir todas las instituciones educativas privadas”.

Entonces, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de garantizar que el servicio educativo privado tenga por fin el pleno desarrollo de las personas y respete los cuatro componentes del derecho a la educación; así como regular el servicio educativo brindado por instituciones educativas privadas.

En esa misma línea, el artículo 15 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona natural o jurídica de promover y conducir instituciones educativas, “conforme a ley”. De igual manera, la Ley General de Educación y la Ley de Centros Educativos Privados establecen el derecho de las personas de crear y dirigir instituciones educativas privadas, bajo la autorización, supervisión y fiscalización del Estado

2.2.1 El servicio educativo privado durante la emergencia sanitaria

En la supervisión se encontró que, de las 179 UGEL supervisadas, 40 no tenían colegios privados dentro sus ámbitos territoriales, y 136 reportaron 21 555 instituciones educativas de gestión privada; 3 no brindaron información.

De las 136 UGEL, 74 (53 %) reportaron que tuvieron II.EE. privadas que cesaron la prestación durante el año 2021. A su vez, de dichas UGEL, 66 precisaron que 467 colegios privados cesaron temporalmente sus servicios y 15 indicaron que 53 colegios privados presentaron solicitudes para el cierre definitivo del servicio.³⁵

Asimismo, 123 UGEL informaron que 16 116 colegios privados brindaban servicio educativo a distancia en 2021; el resto de UGEL no brindaron información sobre este punto.

Estas cifras significan que un 53 % de las UGEL supervisadas se presentaron casos de colegios privados que cesaron sus servicios de manera definitiva o temporal. Esta realidad responde a la migración de escolares a escuelas públicas a consecuencia de la pandemia y las dificultades propias de los colegios privados para implementar el servicio educativo a distancia.

Al respecto, el Ministerio de Educación informó³⁶ que más de 100 mil estudiantes migraron de colegios privados al servicio educativo público. En efecto, de acuerdo a la Unidad de Estadística del Minedu -portal Escale- en 2019 había 2 049 166 estudiantes en instituciones educativas privadas de educación básica regular, mientras que, en 2020, se registraron 1 877 254 colegios privados.

³⁵ En la supervisión ejecutada en agosto de 2020, de las 171 UGEL supervisadas, 133 informaron que tenían 12 897 colegios privados, de los cuales el 87 % (11 159) brindó clases a distancia. Es decir, el 13% no habría dado ese tipo de servicio.

³⁶ Nota de prensa del Minedu, publicada el 11 de junio de 2020. Ver: [Minedu asigna más de 100 mil vacantes en colegios públicos - Gobierno del Perú \(www.gob.pe\)](http://www.gob.pe)

2.2.2 La supervisión de la educación a distancia en colegios privados

El Estado debe garantizar a todos una educación de calidad, y cuando la autoridad educativa descentralizada autoriza la apertura de un colegio privado, además de delegar el servicio educativo, también inicia una relación de control, la misma que se plasma a través de un marco normativo que establece las obligaciones de los colegios privados, en el contexto de la política educativa nacional, así como el respectivo régimen de sanciones.

En el contexto de la emergencia sanitaria, la directiva que regula el servicio educativo remoto de los colegios privados señala que la UGEL tiene la responsabilidad de supervisar la prestación de este servicio.

Con relación al deber de supervisión del servicio educativo a distancia brindado por colegios privados, de las 136 UGEL, 10 indicaron de manera expresa que no cumplieron con supervisarlos durante el año 2021. Evidentemente ello no solo constituye un incumplimiento de deberes por parte de la autoridad educativa local, sino que ello puede incidir en la calidad del servicio educativo brindado a miles de niñas, niños y adolescentes.

La educación, como servicio público por definición legal del artículo 4 de la LGE, tiene que estar sujeto al control estatal con la finalidad de que el servicio brindado cumpla con los fines constitucionales y disposiciones legales.

A su vez, 129 UGEL supervisaron el servicio educativo a distancia brindado por 5502 colegios privados, lo que representa apenas el 34 % de la totalidad que brinda ese servicio en el servicio privado. Ello significa que el 66 % no fue supervisado por las UGEL correspondientes, lo que genera incertidumbre respecto a la calidad y condiciones del servicio educativo brindado y, por lo tanto, acerca de las posibles afectaciones al derecho a la educación de miles de escolares peruanos.

CONCLUSIONES

1. Desde la suspensión de clases presenciales como consecuencia de la pandemia del COVID-19, en todas las regiones del país existen niños, niñas y adolescentes que han visto afectado su derecho de acceso y permanencia en la educación, debido a la imposibilidad de acceder a la estrategia de educación a distancia Aprendo en casa y por haber salido del sistema educativo. Esta realidad, que se presenta tanto en zonas rurales como en zonas urbanas, responde, entre otros factores, a las dificultades de acceso a recursos informáticos y la falta de conectividad.
2. En el marco de la implementación de la estrategia de educación a distancia Aprendo en casa, se evidenció, además, una serie de deficiencias e incumplimientos del marco normativo que regula la prestación del servicio educativo durante la pandemia del COVID-19. Así, la no elaboración del Plan de implementación del servicio educativo, la no distribución, la distribución con retraso o de manera incompleta de los materiales educativos, así como la no entrega de las tablets adquiridas por parte del Ministerio de Educación, constituyen hechos que afectan, o ponen en peligro, el pleno ejercicio del derecho de las y los estudiantes a recibir una educación a distancia de calidad.
3. La compra de tablets por parte del Ministerio de Educación ha representado una acción adecuada para asegurar el acceso a la educación a distancia a un grupo de estudiantes sin acceso a equipos informáticos y sin acceso al servicio de internet. Sin embargo, se ha mostrado que la misma ha sido insuficiente en la medida que se reportó más de 500 mil estudiantes que necesitaban dichos equipos pero que no fueron beneficiarios de las tablets del Minedu.
4. Al momento de ejecución de la supervisión, en julio y agosto de 2021, el avance del retorno al servicio educativo con algún grado de presencialidad era muy limitado. El Ministerio de Educación no adoptó acciones para impulsar y promover el regreso pleno a la presencialidad. De acuerdo a nuestra investigación más en zona rural que urbana.
5. Las instituciones educativas privadas han enfrentado retos particulares para la implementación del servicio educativo a distancia, lo que se refleja en la suspensión temporal y permanente de los servicios por parte de cientos de instituciones educativas privadas desde que inició la pandemia del COVID-19. En esa línea, preocupa que las Ugel solo hayan supervisado el 34 % de instituciones educativas privadas que han brindado servicios educativos durante 2020 y 2021. En el caso de las II.EE. públicas, las UGEL supervisaron al 53.7 % (33 883) del total de ellas (62 648).

6. Durante la pandemia del COVID-19, la prestación del servicio educativo a distancia por colegios privados se ha visto afectado. Además del cierre de colegios, traslado de estudiantes al servicio educativo público, las Ugel no cumplieron completamente su deber de supervisar las clases remotas en colegios privados.

RECOMENDACIONES

Al Ministerio de Educación

1. COORDINAR con los gobiernos regionales y sectores competentes en la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, la elaboración e implementación de una estrategia integral para asegurar el reingreso al sistema educativo de todas las niñas, niños y adolescentes que abandonaron sus estudios durante el periodo de la emergencia sanitaria por el COVID-19.
2. REFORZAR el monitoreo a las direcciones regionales de educación y brindar asistencia técnica a las unidades de gestión educativa local, respecto del cumplimiento del marco normativo que regula la prestación del servicio educativo durante la emergencia sanitaria del COVID-19, a fin de que se asegure las condiciones de una educación de calidad.
3. ADQUIRIR un nuevo lote de tablets para las y los estudiantes de zonas rurales y en condición de pobreza y pobreza extrema que no tienen equipos de tecnología de información y tampoco han sido beneficiarios del primer lote de tablets compradas por el Ministerio de Educación en 2020, en la línea de que la estrategia de educación a distancia Aprendo en casa tendrá carácter permanente, adaptable a la nueva realidad social y complementaria a la educación presencial.
4. CAPACITAR permanentemente en el uso de tecnologías de la información y comunicación a los profesores de instituciones educativas públicas, con especial énfasis en los docentes de zonas rurales y de educación intercultural bilingüe.

A las direcciones regionales de educación y a las unidades de gestión educativa local

5. CUMPLIR con supervisar el servicio educativo brindado por instituciones educativas públicas y privadas, con particular énfasis en las zonas rurales.