



GRATUIDAD EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS: Un compromiso pendiente

Informe Defensorial N° 131

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1, Perú
Teléfono: (51-1) 311-0300
Fax: (51-1) 426-7889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, febrero del 2008
700 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del
Perú N° 2008 - 01266

El presente informe ha sido elaborado por la Primera Adjuntía de la
Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo agradece a la Agencia Española de Cooperación
Internacional (AECI) y a la Cooperación Técnica Belga (CTB), entidades
que han patrocinado la investigación y la publicación, respectivamente, de
este Informe Defensorial.

INDICE

PRESENTACION	07
INTRODUCCION	11
PRIMERA PARTE	
EL DERECHO A LA EDUCACION Y	
A LA GRATUIDAD	25
1.1. El derecho a la educación en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú	26
1.1.1. La jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre las características fundamentales del derecho a la educación	37
1.1.2. Obligaciones del Estado para garantizar el derecho a la educación derivadas de las normas internacionales	41
1.2. El reconocimiento constitucional del derecho a la educación en el Perú	44
1.2.1. La educación como derecho fundamental y su contenido esencial	51
1.2.2. La educación como servicio público	54
1.2.3. Las obligaciones estatales en materia educativa que se derivan de la Constitución Política del Perú	57
1.3. El derecho a la gratuidad de la educación: elemento del derecho de acceso a la educación	60

1.3.1. El derecho a la gratuidad de la educación en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú	62
1.3.2. El derecho a la gratuidad de la educación en la Constitución Peruana	67
1.3.3. El desarrollo legislativo y reglamentario del derecho a la gratuidad de la educación ..	70
1.3.4. Alcance del derecho a la gratuidad de la educación	86

SEGUNDA PARTE

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

EN EL PERU	89
2.1. Gasto Público en Educación	90
2.1.1. El gasto público en educación con respecto al gasto público total	92
2.1.2. El gasto público en educación con respecto al Producto Bruto Interno	99
2.1.3. El gasto público por alumno	101
2.2. El gasto de las familias en la educación publica ...	107
2.2.1. Desigualdad en los niveles de gasto de las familias	110
2.2.2. Distribución del gasto de las familias en educación	112
2.3. Cobros indebidos registrados por la Defensoría del Pueblo	118

TERCERA PARTE

MARCO METODOLOGICO DE LA

SUPERVISION	125
3.1. Objetivos del Estudio	125
3.2. Aspectos metodológicos	126
3.2.1. La muestra	126
3.2.2. Plan de aplicación de los instrumentos	133

3.2.3. Sistematización de los datos recogidos	136
3.2.4. Principales limitaciones de la supervisión	137

CUARTA PARTE

RESULTADOS DE LA SUPERVISION141

4.1. Características de las familias y escuelas de la muestra	141
4.2. Gasto anual de las familias en la educación de sus hijos e hijas	144
4.2.1. ¿Cuánto gastan las familias?	144
4.2.2. ¿En qué gastan las familias? Distribución del gasto anual en rubros	151
4.2.3. La desigualdad en los niveles de gasto de acuerdo a las características de las familias	157
4.3. Gasto de las familias en la matrícula de sus hijos e hijas	168
4.3.1. ¿A cuánto ascienden los cobros en el proceso de matrícula?	170
4.3.2. ¿Por qué conceptos se cobra en el proceso de matrícula?	174
4.3.3. ¿Cuánto pagan los padres por cada uno de los rubros del cobro por matrícula?	177
4.3.4. Pagos realizados a la APAFA que incumplen la ley	182
4.3.5. ¿Se dispone de mecanismos de flexibilidad en los pagos?	184
4.3.6. ¿Que opinan los padres de familia de estos cobros?	186
4.3.7. La obligatoriedad de los uniformes escolares	192
4.4. Acceso y cobertura de servicios públicos en las escuelas	193

4.4.1. Acceso a servicios públicos en las escuelas	195
4.4.2. Cobertura de costos de servicios públicos en las instituciones educativas	196

QUINTA PARTE

I. CONCLUSIONES	201
A. Competencia de la Defensoría del Pueblo	201
B. Objetivo y metodología del Informe	202
C. Marco jurídico y contenido del derecho a la educación	203
D. Derecho a la gratuidad de la enseñanza	205
E. El financiamiento público de la educación	207
F. El gasto anual de las familias en la educación de sus hijos e hijas	209
G. Los cobros realizados a las familias durante el proceso de matrícula	212
H. El acceso y pago de los servicios públicos en las instituciones educativas	218
II. RECOMEDACIONES	220
ANEXOS	229

PRESENTACIÓN

Un país en el que existen desigualdades al interior de la escuela pública y en el que no todos están en igualdad de condiciones para acceder, permanecer y concluir con éxito la educación básica es un país en el que no se ha logrado incorporar la noción de educación como un derecho fundamental que el Estado tiene la obligación de respetar, asegurar, proteger y promover. Más aún, esta situación limita el disfrute de otros derechos que se desprenden como parte de los beneficios que confiere la educación.

La materialización de la educación como un derecho no se agota en su reconocimiento formal; implica, además, el aseguramiento de los medios que permitan su pleno ejercicio y disfrute. De ahí la importancia de contar con políticas públicas que incorporen tanto las obligaciones del Estado en materia de educación, como los medios que garanticen la efectiva satisfacción de este derecho. Sin una adecuada previsión y ejecución de los recursos, las políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de la educación no sobrepasarán el nivel de contenido propositivo y, en consecuencia, no permitirán revertir el contexto de crisis educativa en el que nos hallamos inmersos en la actualidad.

Garantizar que todos los niños y niñas culminen con éxito un proceso educativo implica que el Estado debe asumir su compromiso de proveer, tal como lo estipulan la Constitución Política del Perú y la Ley General de Educación, una educación universal, obligatoria, gratuita y de calidad para todos. En razón de lo expuesto, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias

constitucionales, llevó a cabo el presente Informe, orientado a evaluar el cumplimiento de la gratuidad de la enseñanza pública primaria y a plantear las medidas pertinentes que debe adoptar el Estado para alcanzar el pleno ejercicio de este derecho.

El presente Informe se elaboró sobre la base de los resultados obtenidos en la supervisión realizada en el año 2007 en las escuelas públicas de nivel primario, asimismo, tomó en consideración las quejas registradas por la Defensoría del Pueblo durante los últimos cuatro años (2004-2007) referidas a condicionamientos y cobros no contemplados en la ley, efectuados en instituciones educativas públicas. Así también, se revisaron estudios previos referidos al rol de las familias en el financiamiento de la educación pública, así como los informes que la Defensoría del Pueblo presenta anualmente al Congreso.

El Informe parte por delimitar cuidadosamente el contenido del derecho a la educación gratuita, determinando su alcance y las obligaciones que se desprenden para el Estado, de acuerdo a la normativa internacional y nacional. Asimismo, se ha considerado la información referida al financiamiento público de la educación y al gasto que realizan las familias en la educación pública de sus hijos e hijas. Un exhaustivo análisis de estos elementos y de la supervisión realizada en 788 familias residentes de cinco regiones del país y Lima Metropolitana, demuestra que la educación primaria en el Perú, en la práctica, no es gratuita. En efecto, los padres y las madres de familia contribuyen con el financiamiento de la educación cubriendo los costos básicos que requieren las escuelas para operar, llegando en algunos casos a asumir el pago de los servicios básicos de agua y luz.

Sin duda alguna, abordar un tema como la gratuidad de la enseñanza no está exento de generar posiciones controvertidas. Probablemente, algunos argumenten que el Estado no está en condiciones de asumir su compromiso de garantizar una educación gratuita, mientras otros quizás propongan reducir el contenido del derecho a la gratuidad. Al respecto, conviene recordar las palabras de la ex Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, Katarina Tomaševski, quien señaló que el concepto de gratuidad no puede ser reducido a la eliminación de cobros de matrícula y de otros derechos académicos, sino que implica el desarrollo de una estrategia que garantice a todos los niños y las niñas la disponibilidad de materiales de estudio, uniformes, transporte y alimentación escolar.

En esta línea, el Informe pretende incorporar en la agenda pública la obligación que tiene el Estado de contar con una estrategia a favor de la escuela pública y, asimismo, hace un llamado público a concentrar el debate no sólo en las dificultades que implica el financiamiento de una educación gratuita para todos, sino también en la búsqueda de los medios y estrategias que garanticen su implementación. De lo contrario, ¿cómo lograríamos que todos los niños y niñas del país, en igualdad de oportunidades, accedan y culminen la educación básica?, ¿cómo revertimos una situación en la que sólo los niños y niñas provenientes de familias que están en mejores condiciones de aportar económicamente a las escuelas públicas se benefician de una educación de mejor calidad, en tanto dichas familias pueden afrontar los costos que ésta demanda?

Finalmente, el Informe busca contribuir a la realización efectiva del derecho a la gratuidad de la enseñanza,

poniendo énfasis en las obligaciones que el Estado debe cumplir para la materialización de este derecho. Pues, tal como lo señala el título del informe y como lo revelan los resultados de esta investigación, la gratuidad en las escuelas públicas primarias de nuestro país es aún un compromiso pendiente, y su no realización o su realización parcial implica la negación de igualdad de oportunidades a los 3.2 millones de estudiantes¹ que asisten a la escuela primaria de gestión pública, y sobre todo, a los niños y niñas más pobres del país.

BEATRIZ MERINO
DEFENSORA DEL PUEBLO

¹ Ministerio de Educación –MINEDU, Serie de Estadísticas Básicas, 1998-2005. En: <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=23> Acceso web 11 de diciembre del 2007.

INTRODUCCIÓN

La educación entendida como derecho fundamental, debe permitir en el marco de una sociedad democrática, el acceso, permanencia y culminación exitosa de la escolaridad en igualdad de condiciones para todos. En este sentido, el Estado tiene la obligación de respetar, asegurar, proteger y promover su plena realización; a fin de contribuir al desarrollo de las múltiples potencialidades de las personas, atendiendo de manera especial a aquellas poblaciones más vulnerables.

Tal como señala Amartya Sen (1997)², la educación no puede ser entendida únicamente como instrumento de desarrollo de capital humano, pues esta perspectiva reduce los beneficios de la educación a la mejora de la productividad de los trabajadores, donde una persona más educada constituye un medio para incrementar el valor de la producción. Es necesario comprender la educación desde un enfoque más amplio, que contemple la dimensión referida al desarrollo de la capacidad humana, pues los beneficios de la educación son mayores que los vinculados al capital humano. En efecto, una mayor educación permitirá a las personas desarrollar plenamente sus libertades, de modo que puedan elegir el modo de vida que juzguen válida.

En este sentido, la educación permite el ejercicio de otros derechos fundamentales, y en consecuencia de la ciudadanía. En virtud de ello, la efectiva realización

² Sen, Amartya, “Capital Humano y Capacidad Humana” *En World Development* 25, 12, Diciembre de 1997. En: <http://fce.unal.edu.co/download/cuadernos/29/29-04.pdf> Acceso web noviembre, 2007.

de este derecho contribuye a enfrentar los problemas que atraviesa actualmente nuestro país, como son: la superación de la pobreza, reducción de las desigualdades sociales, promoción de la inclusión e integración social y desarrollo de los procesos democráticos³.

En las últimas décadas, en el Perú se vienen realizando esfuerzos desde el Estado y la sociedad civil para transitar hacia un Estado democrático y lograr así la satisfacción de los derechos de las personas. En este contexto, en lo que respecta al derecho a la educación, hemos sido testigos de una amplia expansión de la cobertura del servicio educativo, sin embargo aún existen dificultades referidas a la calidad, infraestructura y materiales educativos, formación y capacitación docente, asignación y ejecución del gasto, y actos de corrupción.

En este sentido, es necesario entender el sistema educativo desde una perspectiva holística, donde no sólo se busque responder de manera efectiva a la mejora de los resultados de aprendizaje, sino que también se consideren los aspectos que inciden en dichos resultados, como son las condiciones que facilitan el acceso, permanencia y culminación exitosa de la escolaridad. Asimismo, se deberá tener en cuenta aquellas circunstancias que generan un desigual acceso a dichas condiciones entre los diferentes grupos poblacionales.

El derecho a la gratuidad es una de las condiciones necesarias en el tránsito exitoso de los niños y niñas por el sistema educativo público, sobre todo para aquellos/as

³ OREALC/UNESCO “El Derecho a una Educación de Calidad para Todos en América Latina y el Caribe”. En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 5, N° 3, 2007.

que forman parte de las poblaciones más vulnerables; en esta línea, el derecho a la gratuidad resulta una condición necesaria para la materialización del derecho a la educación. Por lo tanto, el cumplimiento de esta obligación del Estado resulta imprescindible, a fin de que se garantice una igualdad de oportunidades educativas para todos los niños y niñas, disminuyendo de esta manera las brechas de exclusión social y pobreza.

I. El derecho a la educación

El derecho internacional reconoce a la educación como un derecho humano, habiéndose establecido en los diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos una serie de obligaciones a los Estados partes.

En concordancia con los instrumentos internacionales, nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido y desarrollado las características fundamentales que conforman el derecho a la educación. Ello, teniendo en cuenta que la educación constituye uno de los fines sociales a través de los cuales el individuo puede lograr su autodeterminación.

En efecto, la educación ha sido definida por el Tribunal Constitucional como la facultad de adquirir o transmitir información, conocimientos y valores a efectos de habilitar a las personas para sus acciones y relaciones existenciales y coexistenciales; asimismo se constituye como una guía, dirección u orientación para el desarrollo integral de la persona⁴. En ese sentido, la educación ha sido reconocida en nuestro texto constitucional con un carácter binario,

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006, f.j. N° 11.

pues no sólo se constituye como un derecho fundamental, sino también como un servicio público.

Asimismo, el derecho a la educación permite la realización de otros derechos económicos y sociales como la alimentación, la nutrición, la vivienda, el saneamiento y la atención de salud. Así por ejemplo, un mayor nivel educativo de las madres se asocia a un mejor estado de nutrición de los niños/as, de igual manera, una mayor educación también puede estimular la acción política para exigir otros derechos⁵.

Por estas razones, el Estado peruano tiene la obligación de garantizar el acceso al servicio educativo, así como la continuidad y calidad del mismo, debido a que el derecho a la educación, como todos los derechos fundamentales tiene como base la dignidad humana.

II. Derecho a la gratuidad de la educación en las instituciones educativas públicas

La implementación del derecho a la gratuidad de la educación ha tenido un largo recorrido en nuestro país. Desde inicios del siglo XIX la Constitución de 1828 estableció en su artículo 171° que el Estado garantizaba la instrucción primaria gratuita a todos los ciudadanos. De aquí en adelante la gratuidad de la educación ha sido reconocida en posteriores constituciones y leyes generales de educación.

⁵ Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *“Informe sobre desarrollo humano 2000”*, Ediciones Mundi- Prensa, Madrid, 2000, p. 76.

En efecto, entre las normas precursoras que desarrollaron la gratuidad podemos mencionar a la Ley N° 162 del 15 de mayo de 1905 expedida en el gobierno de José Pardo, que estableció la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza elemental. En la exposición de motivos de dicha ley se puede advertir que el entonces Ministro de Educación, Jorge Polar, al sustentar el proyecto de ley señaló que ésta era una medida que buscaba hacer accesible la escuela a todos, entre ellos los más pobres y que el Estado tenía el derecho y el deber de intervenir en la educación⁶.

Posteriormente, en 1941 Manuel Prado promulgó la Ley N° 9559 que amplió de dos a cinco años la educación primaria y elevó a seis los años de educación obligatoria y gratuita, incluyendo un año de educación infantil. En 1945 el presidente José Luis Bustamante y Rivero, promulgó la Ley N° 10263, en cuyo artículo 2° se dispuso que la educación secundaria sea gratuita hasta la terminación del ciclo de estudios (cinco años) siempre que los alumnos no sean aplazados en más de dos cursos⁷.

Durante la década del 70 la reforma educativa buscó, entre otros aspectos, que la gratuidad llegara a todos los niveles de la sociedad. Esta reforma supuso la realización de un estudio situacional de la educación a fin de plantearse objetivos de cambio a corto, mediano y largo plazo. En dicho informe quedó claro que la educación seguía siendo un privilegio de un pequeño grupo. Así, planteó una política que pretendía a largo plazo una escolaridad básica,

⁶ Morillo, Emilio, *“La Luz apagada: Un siglo de políticas educativas”*. Ediciones Mendoza Chong Long S.R.L. Lima, 1994, p. 21

⁷ Vega, Juan Fernando, “Para que la Educación (pública) eduque”, Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, Serie Reforma del Estado. Aportes para el Estado, Lima, 2006, p. 15.

efectiva y diversificada para toda la población. Asimismo, se dio gran importancia a la adaptación de la educación a las necesidades de cada grupo, siendo así una prioridad la educación bilingüe⁸.

En tal sentido, la gratuidad de la enseñanza ha sido y continua siendo un proyecto al cual se quiere llegar a fin de lograr un país más equitativo. Por ello, el Estado peruano tiene la obligación de lograr una educación primaria obligatoria y gratuita, tal como lo establece tanto los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que el país ha ratificado como nuestro texto constitucional.

III. Estudios previos sobre la contribución económica de las familias

A partir de la información disponible en las encuestas de hogares⁹ y en los presupuestos Públicos Ejecutados durante los últimos años, tanto Saavedra y Suárez (2002)⁹ como PREAL y GRADE (2006)¹⁰ concluyen que la educación pública en el Perú no se encuentra financiada únicamente por el Estado¹¹, sino también por las familias de los niños, niñas y jóvenes que acceden a las escuelas públicas, debido a los bajos niveles de gasto Estatal.

⁸ Ministerio de Educación - MINEDU, Comisión de Reforma de la Educación. “Reforma de la educación peruana. Informe General” Lima, 1970.

⁹ Saavedra, Jaime y Suárez, Pablo, “El financiamiento de la educación pública en el Perú: El Rol de las Familias”, Documento de Trabajo N° 38, Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE, Lima, 2002.

¹⁰ Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe - PREAL y Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE, “La educación peruana sigue enfrentando desafíos. Informe de Progreso Educativo. Perú”, 2006.

¹¹ El estudio de Saavedra y Suárez (2002) se basa en las Encuestas sobre Niveles de Vida (ENNIV) de los años 1997 y 2000; el de PREAL-GRADE (2006), en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2004.

En particular, los resultados de la investigación realizada por Saavedra y Suárez sugieren que al no contar con los recursos indispensables para operar, las instituciones educativas se vieron en la necesidad de involucrar -de forma creciente- en su financiamiento a los padres de familia. En estos estudios, queda claro que el Estado peruano no está cumpliendo con su obligación de garantizar la gratuidad de la educación pública, la cual esta consagrada tanto en tratados internacionales ratificados por el Perú como en nuestra normativa interna como se verá en el presente informe.

Los dos estudios mencionados realizan un análisis del gasto en el que incurren las familias de acuerdo al nivel socioeconómico de las mismas, revelando un problema de inequidad al interior de la educación pública, lo cual se desarrolla más ampliamente en el presente informe. Dicha inequidad, además, está compuesta por dos aspectos. Por un lado, la proporción que representan los gastos familiares en educación con respecto al total de recursos en el hogar, resultando ser ésta mayor para el caso de las familias de menores recursos. En tal sentido, dicha investigación demuestra que el financiamiento de la educación pública resulta ser una carga más pesada para aquellos hogares más pobres, en comparación con aquellos que declaran tener mayores ingresos. Por otro lado, justamente debido a la menor cantidad de recursos disponibles en los hogares más pobres, esta carga más pesada se traduce en un nivel de gasto (o monto) menor al observado entre las familias menos pobres, no pudiendo cumplir con sus expectativas de dar una mejor educación y por ende un mejor futuro a sus hijos.

Con esto, la educación pública resulta ser diferenciada, ya que ciertas familias (las de mayores recursos) destinan

mayores niveles de gasto en educación en comparación con otras (las familias más pobres). De esta manera, por un lado, algunas familias no podrían asegurar que sus hijos/as accedan y/o permanezcan en el sistema educativo público en la medida que, dados sus menores ingresos, los desembolsos asociados a la educación pública podrían resultarles demasiado altos. Por otro lado, al interior de quienes acceden y permanecen en el sistema, diferentes niveles de gasto familiar estarían determinando distintas condiciones para la enseñanza de los alumnos/as, afectando esto negativamente a los más pobres en comparación con quienes tienen mayores recursos y creando las condiciones para que se discrimine a quienes menos tienen.

En cuanto al financiamiento por parte del Estado, los resultados revelan que si bien el gasto público en educación ha crecido durante los últimos años, los incrementos se han concentrado principalmente en el aumento de las remuneraciones docentes. Si bien los aumentos salariales fueron necesarios, se requiere incrementar también el nivel de recursos públicos destinados a la educación, así como modificar la distribución que dichos incrementos tienen de acuerdo al grupo de gasto (gasto corriente destinado a pensiones, gasto corriente destinado a bienes y servicios, gastos de capital, entre otros), ya que en la actualidad el nivel y estructura del gasto público en educación no resultan ser los necesarios para que el Estado peruano responda a los compromisos adquiridos en torno a la educación pública, de manera especial, al de gratuidad.

IV. Competencia de la Defensoría del Pueblo y objetivo del informe

De conformidad con el artículo 162° de la Constitución y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría

del Pueblo, esta entidad se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y de la comunidad, así como de la supervisión de la administración estatal.

Por su parte, el artículo 26° de la mencionada ley le confiere a la Defensoría del Pueblo atribuciones para emitir resoluciones con ocasión de sus investigaciones a efectos de formular, tanto a las autoridades como a los funcionarios y servidores de la administración del Estado, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

En razón de este marco normativo, corresponde a la Defensoría del Pueblo velar por la vigencia del derecho a la educación, contemplado en los artículos 13°, 14°, 15°, 16°, 17° y 18° de la Constitución Política del Perú, así como supervisar la labor del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con este derecho. Por consiguiente, en el marco de sus funciones y de acuerdo a las prioridades establecidas, la Defensoría del Pueblo ha detectado, a través diferentes visitas de supervisión a instituciones educativas, que el acceso de los estudiantes a la educación se condiciona a requisitos y cobros no contemplados en la ley. Esta información se complementa con las quejas presentadas por padres de familia debido a cobros indebidos en diferentes instituciones educativas que condicionan la matrícula de sus hijos, así por ejemplo, desde el año 2004 hasta el 2007 nuestra institución ha recibido 603 quejas por este motivo.

Sobre la base de tales consideraciones, el presente informe tiene como finalidad dar cuenta del cumplimiento del derecho a la gratuidad de la educación en el nivel primaria

en una muestra de instituciones públicas del país, así como, sugerir las medidas necesarias que debe adoptar el Estado peruano para alcanzar dicho derecho.

V. Estructura del Informe Defensorial

Para llevar a cabo el presente informe se ha reunido información de diferentes fuentes. En tal sentido, las Oficinas Defensoriales han informado sobre las quejas más importantes que han recibido relacionadas con cobros durante el proceso de matrícula y condicionamientos a la permanencia en el sistema educativo, así también han remitido información recolectada en diferentes supervisiones al proceso de matrícula realizadas como parte de su trabajo. Los últimos informes presentados por la Defensoría del Pueblo al Congreso, dan cuenta de las vulneraciones al derecho a la educación por aspectos referidos a cobros indebidos y condicionamientos en las instituciones educativas detectados en las supervisiones. Se revisó también los Informes sobre gratuidad de la educación de la anterior Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, así como el informe sobre la supervisión del cumplimiento de la gratuidad de la educación de la Defensoría del Pueblo de Colombia y de El Salvador. Asimismo, fueron considerados informes sobre estudios previos, realizados en nuestro país, sobre la contribución de los padres de familia al financiamiento de la educación pública de sus hijo/as.

Por otro lado, se consideró necesario la realización de dos estudios¹², que fueron posibles en el marco del Proyecto

¹² El estudio “Contribuciones económicas de las familias en la educación pública primaria. Una mirada a la gratuidad de la educación en el Perú”, fue realizada por el Dr. Martín Benavides, del Grupo de Análisis y Desarrollo – GRADE. Por otro lado, el estudio “Sistematización y análisis de resultados de la aplicación de encuestas a directores de instituciones educativas de nivel primaria” fue realizada por la Magíster Pilar Sanz.

“Fortalecimiento de las capacidades de la Defensoría del Pueblo en su rol de supervisión de políticas públicas” financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional – AEI. Dichos estudios fueron empleados como insumo en la elaboración de la cuarta parte del Informe. El primero de ellos, denominado “Contribuciones económicas de las familias en la educación pública primaria: Una mirada a la gratuidad de la educación en el Perú”, diseñó la investigación sobre la contribución económica de las familias, en coordinación con la Defensoría del Pueblo. Este estudio analizó el gasto anual en que incurren los padres y madres de familia al enviar a sus hijos/as a la escuela pública, e incluyó el diseño de la muestra e instrumentos empleados en la supervisión. El segundo estudio, “Sistematización y análisis de resultados de la aplicación de encuestas a directores de instituciones educativas de nivel primaria” contiene un análisis detallado de la versión oficial, es decir desde la dirección de la escuela, sobre los costos que en que incurren las familias durante la matrícula, así como información sobre los mecanismos implementados por las instituciones educativas en el proceso.

Ambos estudios dan cuenta de los resultados de la supervisión realizada por los comisionados de la Defensoría del Pueblo y voluntarios en las regiones de Cuzco, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto (Maynas) y Lima Metropolitana. A fin de lograr ello, se realizaron capacitaciones en las referidas regiones¹³. Dicha supervisión se llevó a cabo en los meses de febrero y julio (2007).

¹³ Las referidas capacitaciones fueron realizadas por el consultor Dr. Martín Benavides y los comisionados de la Defensoría del Pueblo a cargo de la misma.

A partir de considerar toda la información recopilada, el presente Informe se ha estructurado en cuatro partes: una primera, en donde se presenta el marco legal que sustenta el derecho a la educación, enfatizando las obligaciones que tiene el Estado peruano al haber suscrito y ratificado una serie de compromisos internacionales, así como las establecidas en la Constitución peruana. La segunda parte, presenta y analiza el esfuerzo financiero que hace el Estado en el sector educativo en base a tres indicadores tradicionalmente usados para este fin: la participación del gasto educativo estatal dentro del Gasto Público Total, la participación del gasto educativo estatal dentro del Producto Bruto Interno y el gasto por alumno. Adicionalmente, esta segunda parte contiene las referencias a estudios previos sobre la contribución de los padres de familia a la educación pública de sus hijos/as, así como las quejas registradas por la Defensoría del Pueblo en los últimos cuatro años.

La tercera parte da cuenta del diseño metodológico, destacando los objetivos de la supervisión llevada a cabo, la metodología empleada, la muestra prevista y la obtenida a partir de los resultados del trabajo de campo, la descripción de los instrumentos aplicados así como las principales limitaciones del estudio realizado.

Finalmente, la cuarta parte presenta los resultados de la investigación, lo que incluye una descripción de las características de los estudiantes y sus familias, la percepción que tienen los encuestados sobre los estudiantes; y, también un análisis más detallado sobre cuánto gastaron las familias de la muestra en educación básica durante el año pasado, cuáles son los determinantes de ese gasto y si gastaron durante el proceso de matrícula del año 2007.

En esta última parte se incluye también la información proporcionada por los directores de instituciones educativas de primaria acerca de los gastos y exigencias requeridas al momento de efectuar la matrícula escolar 2007, así como los montos aproximados de dichos costos, la existencia y funcionamiento de mecanismos para facilitar estos pagos, así como información relacionada al acceso a servicios básicos en las escuelas y la participación de diferentes actores e instituciones en el pago de dichos servicios. Con ello se pretende dar cuenta de los indicadores de los componentes de disponibilidad y accesibilidad del derecho de la educación.

Asimismo, considerando los principios de equidad, en esta sección se analizan los aspectos señalados en el párrafo anterior tomando en cuenta un conjunto de variables que se presume afectarían la condición de gratuidad, como son: las zonas geográficas donde se ubican las escuelas, el tamaño y tipo¹⁴ de escuelas, así como a características de las familias.

En base a éstos resultados se incluye al final una sección de conclusiones y recomendaciones, de conformidad a las funciones de la Defensoría del Pueblo, buscando asegurar el cumplimiento de la obligación de gratuidad.

¹⁴ Los tipos de escuela considerados en el análisis son: unidocente, polidocente multigrado y polidocente completo.

PRIMERA PARTE

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y A LA GRATUIDAD

De acuerdo a lo señalado por la anterior Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, Katarina Tomaševski, el derecho a la educación comprende por lo menos tres dimensiones: 1) la dimensión propia del derecho a la educación que obedece a la naturaleza y el alcance normativo del derecho que se deriva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, de las constituciones y leyes nacionales y de la jurisprudencia, 2) la dimensión relativa a la realización de todos los derechos humanos en la educación, que obedece a la promoción y garantía de respeto de todos los derechos humanos en el proceso educativo, y 3) la dimensión que hace referencia a los derechos por la educación; dimensión que obedece al papel de la educación como multiplicador de derechos, es decir, a la importancia que tiene la educación para facilitar un mayor disfrute de todos los derechos y libertades¹⁵.

Sobre la base de lo señalado por la citada ex relatora, en el presente capítulo analizaremos la naturaleza y el alcance normativo del derecho a la educación en nuestro ordenamiento jurídico, para lo cual tomaremos en cuenta los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que reconocen este derecho y que el Perú ha ratificado, así como, las disposiciones constitucionales que lo regulan, las leyes y reglamentos que desarrollan dichas disposiciones y la jurisprudencia que ha emitido el Tribunal Constitucional para la protección del derecho a la educación

¹⁵ Tomaševski, Katarina, "Human Rights obligations: making education available, accesible and adaptable", Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001, p. 8-17.

Ello, con la finalidad de tener no sólo una mejor comprensión sobre el contenido del derecho a la educación sino también sobre las obligaciones concretas que tiene el Estado peruano para procurar su realización y poder exigir el cumplimiento de las mismas.

1.1. El derecho a la educación en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú

Para una mejor comprensión del tema, consideramos necesario realizar previamente algunas precisiones sobre la forma en que los tratados sobre derechos humanos se incorporan en nuestro ordenamiento jurídico y la jerarquía que ostentan en el mismo.

Así, en lo referente a su incorporación debemos indicar que el artículo 55° de la Constitución señala que los *“Tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”*. Por su parte, el inciso 1) del artículo 56° del texto constitucional establece que *“Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República siempre que versen sobre derechos humanos (...)”*.

Teniendo en cuenta las citadas disposiciones se puede señalar que la Constitución ha optado por un sistema de aplicabilidad inmediata de los tratados en nuestro derecho interno¹⁶, lo que significa que una vez que un tratado sobre derechos humanos ha sido aprobado por el Congreso y ratificado por el Presidente de la República dicho tratado entrará en vigencia en nuestro ordenamiento jurídico.

¹⁶ Novak, Fabián, “Comentarios al artículo 55° de la Constitución”, En: AA.VV. *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*, Tomo I, Lima Gaceta Jurídica, 2006, p. 757.

Con relación a la jerarquía que ostentan, algunos autores han interpretado que la Constitución ha atribuido jerarquía meramente legal a todo tipo de tratado, al señalar en el inciso 4) de su artículo 200° que la Acción de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional se puede interponer contra las normas que tienen rango legal, incluyendo en su enumeración expresamente a los tratados.

Sin embargo, una interpretación conjunta de las disposiciones contenidas tanto en el artículo 3° como en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución nos permite sostener que los tratados sobre derechos humanos tienen rango constitucional.

En efecto, al establecer el artículo 3° de la Carta de 1993 que *“La enumeración de los derechos fundamentales no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros derechos de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”*, se puede inferir que si los derechos fundamentales no sólo abarcan los enumerados en el artículo 2° de la Carta Fundamental, sino todos aquellos derechos que ella garantiza, como son los derechos incorporados en los tratados sobre derechos humanos de los que el Perú forma parte y demás normas constitucionales, éstos pueden ser considerados derechos con rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico ¹⁷.

¹⁷ Rubio, Marcial, “Estudio de la Constitución Política de 1993”, Pontificia Universidad Católica del Perú. Tesis Doctoral, Volumen II, Lima 1997, p. 136. Landa, César, “Los tratados Internacionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En: www.cajpe.gob.pe. Acceso web 12 de septiembre de 2007, p. 6.

Asimismo, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución señala que *“Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”*. Dicha disposición permite sostener que si los derechos plasmados en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos, se atribuye a éstos el papel de parámetro o límite para el contenido de tales derechos y su interpretación, lo que no podría ser posible si fueran normas de rango inferior a la Constitución¹⁸.

Esta interpretación ha sido recogida por el Tribunal Constitucional al señalar que:

“Los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado peruano es parte integran el ordenamiento jurídico. Dichos tratados no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, detentan rango constitucional.

El rango que detentan trae consigo que dichos tratados estén dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional; es decir, fuerza activa, conforme a la cual estos tratados han innovado nuestro ordenamiento jurídico incorporando a éste, en tanto derecho vigente, los derechos reconocidos por ellos, pero no bajo cualquier condición, sino a título de derechos de rango constitucional. Su fuerza pasiva trae consigo

¹⁸ Eguiguren, Francisco José, *“Aplicación de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos en la jurisprudencia constitucional peruana”*, p. 3. En: Ius et Praxis, 2003, vol.9, no.1, p.157-191. ISSN 0718-0012

su aptitud de resistencia frente a normas provenientes de fuentes infraconstitucionales, es decir, ellas no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infraconstitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido. Los tratados sobre derechos humanos representan en tal sentido límites materiales de la propia potestad de reforma de la Constitución”¹⁹.

Cabe señalar que al ser los instrumentos internacionales sobre derechos humanos parámetros de interpretación del contenido de los derechos reconocidos por la Constitución, es posible acudir a la interpretación que de los mismos han realizado los órganos encargados de su protección, pues tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional:

“El contenido constitucionalmente protegido de los derechos reconocidos por la Ley Fundamental no solo ha de extraerse de la disposición constitucional que lo reconoce; de la interpretación de esta disposición con otras disposiciones constitucionales con las cuales puede estar relacionada (..), sino también bajo los alcances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Tras el criterio de interpretación de los derechos fundamentales conforme al Derecho Internacional de los derechos Humanos, este Tribunal tiene dicho que este último concepto nos sólo se restringe a los tratados internacionales en materia de derechos humanos en

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley que regula el Programa de Formación Académica, Expedientes N° 00025-2005-PI/TC y N° 00026-2005-PI/TC (acumulados) de fecha 15 de agosto de 2006, f. j. Nos. 25-34.

*los que el Estado peruano sea parte (...) , sino que comprende también a la jurisprudencia que sobre esos instrumentos internacionales se pueda haber expedido por los órganos de protección de los derechos humanos (artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional)*²⁰.

En esa medida, teniendo en cuenta lo señalado tanto en el artículo 3º como en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, se puede exigir a los poderes públicos una interpretación de los derechos fundamentales; ya sea directamente o en función de los tratados internacionales sobre derechos humanos, como a través de las sentencias, opiniones y recomendaciones, que la justicia internacional haya establecido para la tutela de los derechos humanos. De esta forma se cumplen los artículos 26º y 27º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según los cuales, un Estado parte de un tratado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de su incumplimiento del mismo y que todo acuerdo internacional en vigor obliga a las partes, el cual debe ser cumplido por ellas de buena fe²¹.

De lo expuesto, se puede sostener que los tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo forman parte de nuestro ordenamiento jurídico sino que tienen rango constitucional, por lo tanto las normas que contienen pueden ser invocadas por todas las personas y en virtud de ellas poder exigir al Estado su protección, respeto y promoción.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04587-2004-AA/TC de fecha 29 de noviembre de 2005, f.j. N° 21.

²¹ Landa, César, op. cit. p.6.

Ahora bien, el Perú ha ratificado instrumentos internacionales sobre derechos humanos tanto de alcance universal como regional que reconocen el derecho a la educación. Así, entre los instrumentos internacionales de alcance universal podemos mencionar a los siguientes:

- **La Declaración Universal de los Derechos Humanos -DUDH**²², la cual establece en su artículo 26° tres principios básicos que integran el contenido normativo del derecho a la educación, al señalar que:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC**²³, dicho tratado

²² Adoptada y proclamada por la asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

²³ Aprobado por Decreto Ley N° 22129 del 28 de marzo de 1978.

tiene dos artículos dedicados exclusivamente al derecho a la educación (13º y 14º) y un artículo dedicado a la promoción y protección del desarrollo científico y cultural (artículo 15º).

El artículo 13º del PIDESC es la disposición más extensa y de mayor alcance sobre el derecho a la educación en la legislación internacional sobre derechos humanos y contiene las obligaciones del Estado frente a la realización del mismo. Así, señala que:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este Artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado”.

- **La Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza**²⁴, que establece en su artículo 1º la

²⁴ Aprobada por resolución legislativa 16277, del 20 de octubre de 1966.

prohibición de toda forma de exclusión social de la persona con relación a la educación y en su artículo 4° compromete a los Estados a adoptar una política nacional en búsqueda de la igualdad de posibilidades.

- **La Convención sobre los Derechos del Niño**²⁵; contiene dos artículos que consagran el derecho a la educación, el artículo 28° que establece las obligaciones del Estado parte en materia educativa y el artículo 29° prescribe los fines y propósitos de la educación. El artículo 28° señala que:

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;

b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;

e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular

²⁵ Aprobado por Resolución Legislativa N° 25278 de fecha 3 de agosto de 1990.

a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo”.

Entre los tratados internacionales sobre derechos humanos de alcance regional que nuestro país ha ratificado podemos citar a los siguientes:

- **La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, cuyo artículo XII establece que:

“Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos”.

- **La Convención Americana sobre Derechos Humanos**, reconoce implícitamente en su artículo 26° el derecho a la educación, al señalar que los Estados miembros se comprometen a adoptar medidas de nivel técnico y económico para responder a la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación ciencia y cultura que se derivan de la Carta de la Organización de Estados Americanos²⁶.
- **El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”**²⁷, en su artículo 13° reitera los aspectos esenciales del contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado señaladas en el artículo 13° del PIDESC, con algunas diferencias en lo referido a los fines y objetivos de la educación. Por otro lado, no contempla la implantación de un sistema adecuado de becas para los sectores poblacionales más vulnerables y tampoco establece la obligación de los Estados de mejorar las condiciones materiales de los docentes.

²⁶ El artículo 34° de la Carta de la Organización de Estados Americanos establece que los Estados deben dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución, entre otras metas básicas, de la “Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación”, a fin de conseguir el objetivo de eliminar de la pobreza crítica y de distribuir equitativamente la riqueza y el ingreso, así como la participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo.

²⁷ Aprobado por Decreto Ley N° 22129 de fecha 28 de marzo de 1978.

Sin embargo, pese a éstas omisiones del protocolo, ello no implica que tenga que restringirse los mencionados aspectos del derecho a la educación, pues de acuerdo al principio de no admisión de restricciones establecido en el artículo 4º del “Protocolo de San Salvador” los Estados partes no podrán restringir o menoscabar ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Como se puede advertir, los instrumentos internacionales citados en los párrafos precedentes no sólo reconocen el derecho a la educación como un derecho humano sino que establecen una serie de obligaciones concretas que los Estados partes deben realizar para garantizar la plena y efectiva realización de este derecho.

1.1.1. La jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre las características fundamentales del derecho a la educación

Teniendo en cuenta que la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece que los derechos fundamentales que reconoce se interpretan de conformidad con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que el Estado peruano ha ratificado y que para la interpretación de dichos instrumentos internacionales es posible acudir a la jurisprudencia de los órganos encargados de su protección, es necesario mencionar las Observaciones Generales que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

ha emitido y que desarrollan el contenido y los alcances del derecho a la educación²⁸.

Ello, debido a que las Observaciones Generales dictadas por el citado Comité contribuyen a esclarecer el sentido de algunos derechos y sus correspondientes obligaciones para los Estados que se encuentran establecidas en el PIDESC²⁹. Dichas Observaciones equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto, del cual es su único órgano de aplicación.

En lo que respecta al derecho a la educación el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha emitido la Observación General N° 11, “Planes de Acción para la enseñanza primaria” y la Observación General N° 13, “El

²⁸ Cabe señalar que los tratados internacionales sobre derechos humanos establecen sistemas de protección, implementación o aplicación de los derechos que consagran. Así, el PIDESC estableció un sistema de informes que los Estados partes deben presentar al Secretario General de la ONU, sobre los progresos realizados para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, como educación, salud, trabajo, seguridad social, entre otros.

Una vez que los referidos informes son presentados al Secretario General de la ONU, éste transmite copia de los mismos al Consejo Económico y Social -ECOSOC- para su examen. Para esta tarea dicho consejo estableció un Grupo de Trabajo de 15 expertos representantes de los Estados miembros del Pacto, pero en el año 1985 el ECOSOC resolvió establecer un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 18 expertos que intervienen a título personal.

El citado Comité, formula recomendaciones generales al ECOSOC basadas en el estudio que realiza de los informes de los Estados y de los organismos especializados; sin embargo, desde su segunda sesión, realizada en 1988, ha asumido la práctica de emitir Observaciones Generales, procurando definir con mayor precisión las principales obligaciones de los Estados en relación al Pacto y los elementos que conforman los derechos económicos, sociales y culturales, todo ello con el fin de darles contenido normativo comparable a los derechos civiles y políticos. Ver Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “*Los derechos sociales como derechos exigibles*”, Edit. Trotta, Madrid, 2002, p. 67-68.

²⁹ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, op.cit.,p.68

derecho a la educación”. Esta última observación constituye una interpretación de las disposiciones contenidas en el artículo 13° del PIDESC y desarrolla el contenido normativo del mencionado artículo, así como, algunas obligaciones que de él se desprenden y las conductas que constituirían violaciones al derecho a la educación.

Para el propósito del presente acápite nos interesa desarrollar lo señalado en la Observación General N° 13 sobre el derecho a recibir educación establecido en el párrafo 2) del artículo 13° del PIDESC, debido a que sobre este aspecto se menciona que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener cuatro características fundamentales que se encuentran interrelacionadas: disponibilidad (asequibilidad), accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad³⁰. A continuación desarrollaremos cada una de estas características:

- a) **Disponibilidad (Asequibilidad):** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información.

³⁰ Tomaševski, Katarina, “Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación”, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, 13 de enero de 1999, E/C.N.4/1999/, párrafo 42.

- b) **Accesibilidad:** Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos sin ningún tipo de discriminación, en el ámbito del Estado parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
- i) **No discriminación**, la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos, como origen, raza, religión, situación económica, etc.
 - ii) **Accesibilidad material**, la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
 - iii) **Accesibilidad económica**, la educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad esta condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2) del artículo 13° del PIDESC, respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior, determinando que mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita. Es decir la educación debe estar al alcance de todas las personas, lo cual implica la garantía de su gratuidad.
- c) **Aceptabilidad:** Comprende la forma y el fondo del derecho a la educación. Así, abarca los programas de estudio y los métodos pedagógicos que han de

ser aceptables (por ejemplo pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes, y cuando proceda, los padres; este punto esta supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1) del artículo 13° del PIDESC y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

- d) **Adaptabilidad:** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

Estas características fundamentales pueden ser expresadas en términos de derechos, al ser analizados desde las tres dimensiones que conforman el derecho a la educación. Así, el derecho a la educación estaría constituido por la disponibilidad y la accesibilidad, los derechos en la educación estarían compuestos por la aceptabilidad y la adaptabilidad y los derechos por la educación estarían conformados por la adaptabilidad³¹.

1.1.2. Obligaciones del Estado para garantizar el derecho a la educación derivadas de las normas internacionales

Los tratados internacionales sobre derechos humanos que han sido analizados establecen obligaciones jurídicas con respecto al derecho a la educación que nuestro país debe cumplir para la realización de este derecho.

³¹ Tomaševski, Katarina, op. cit., “Informe preliminar de la Relatora...”, párrafo 50.

En el presente acápite analizaremos las obligaciones estatales en materia educativa que se derivan del PIDESC, pues éstas han sido desarrolladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General N° 13. Así, en dicha observación el Comité ha señalado que las obligaciones inmediatas que los Estados deben cumplir están referidas a la no discriminación y a la obligación de adoptar medidas concretas que se orienten hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación, las cuales han sido establecidas por el PIDESC en los párrafos 1) y 2) de su artículo 2°.

Asimismo, el citado Comité en la misma Observación General ha indicado que el derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones jurídicas a los Estados partes, que son las de respeto, protección y cumplimiento³². En el caso del derecho a la educación, estas obligaciones se expresarían de la siguiente manera³³:

- a) La **obligación de respeto**, exige a los Estados partes que eviten o se abstengan de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce del derecho a la educación.
- b) La **obligación de proteger**, impone a los Estados

³² Estas obligaciones han sido desarrolladas en las Directrices de Maastricht sobre violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las cuales se señala que la **obligación de respetar**, requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. La **obligación de proteger**, exige al Estado prevenir violaciones a éstos derechos por parte de terceros. La **obligación de cumplir**, requiere que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos. En: www.cajpe.org.pe/guia/mat4.HTM.

³³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “*El derecho a la educación*”, Observación General N° 13, párrafo 47.

partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros.

- c) La **obligación de cumplir**, requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole que permitan a los individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación, debido a que por razones ajenas a su voluntad no pueden poner en práctica el derecho al no contar con los recursos a su disposición.

Tales obligaciones tienen como finalidad llevar a efecto cada una de las características fundamentales del derecho a la educación y por ende las dimensiones que lo conforman. Así, por ejemplo, el cumplimiento de la obligación del Estado de respetar la disponibilidad de la educación se demuestra no cerrando arbitrariamente escuelas primarias, la observancia de la obligación de proteger la accesibilidad de la educación se manifiesta velando porque terceros, incluidos padres y empleadores, no impidan que los niños/as asistan a las escuelas o se impida su ingreso por sus convicciones religiosas, situación económica, etc., el respeto de la obligación de cumplir con relación a la aceptabilidad se traduce en la adopción de medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías y las poblaciones indígenas³⁴.

Complementariamente a las obligaciones desarrolladas en los párrafos precedentes, la anterior Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas estableció un sistema de clasificación de las obligaciones estatales en materia educativa, en el que consideró que el conjunto de las obligaciones estatales puede dividirse según las características fundamentales del derecho a la

³⁴ *Ibid.*, párrafo 50.

educación³⁵, de lo cual se puede establecer cuatro tipos de obligaciones:

- a) **La obligación de disponibilidad (asequibilidad)** que implica satisfacer la demanda educativa ya sea por la oferta pública o privada o la protección de la oferta privada.
- b) **La obligación de accesibilidad**, según la cual el Estado se compromete a garantizar el acceso a las escuelas públicas disponibles sin discriminación alguna.
- c) **La obligación de aceptabilidad**, por la cual el Estado debe asegurar la adecuada calidad de la educación.
- d) **La obligación de adaptabilidad**, mediante la cual el Estado tiene la obligación de brindar en su centros educativos la educación que más se adapte a los niños y niñas.

Las obligaciones indicadas imponen al Estado la adopción de una serie de medidas que permitan su cumplimiento, pues con ello se garantiza las dimensiones del derecho a la educación.

1.2. El reconocimiento constitucional del derecho a la educación en el Perú

En reiteradas sentencias el Tribunal Constitucional ha sostenido que el Estado peruano definido por la Constitución de 1993, presenta las características que identifican al Estado democrático y social de derecho, tal como se desprende de una interpretación conjunta de los artículos 3° y 43° de la Norma Fundamental. Asimismo, que se sustenta en los principios

³⁵ Tomaševski, Katarina, op. cit., “Informe preliminar de la Relatora...”, párrafo 42.

esenciales de la libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales³⁶. En esa medida, en este modelo de Estado se configuran dos aspectos básicos: i) la existencia de condiciones materiales mínimas para alcanzar sus presupuestos y ii) la identificación del Estado con los fines de su contenido social³⁷.

De igual manera, ha señalado que estas condiciones materiales mínimas buscan garantizar la igualdad de oportunidades en todo nivel social, así como, neutralizar las situaciones discriminatorias y violatorias de la dignidad del hombre, por ello, el logro de dichas condiciones debe motivar la intervención del Estado y la sociedad de manera conjunta para la consecución de este fin. Precisamente los derechos sociales y económicos que se encuentran establecidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, como son la seguridad social, la salud pública, vivienda, educación y demás servicios públicos, representan los fines sociales del Estado a través de los cuales el individuo puede lograr su plena autodeterminación³⁸.

En el caso del derecho a la educación, éste se encuentra regulado en los artículos 13°, 14°, 15°, 16°, 17° y 18° del Texto Constitucional, los cuales regulan los fines y contenidos del derecho a la educación, las responsabilidades estatales en materia educativa, la forma como se ha establecido el régimen educativo, el régimen del profesorado, la obligatoriedad y gratuidad de la educación, la educación

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006, f.j. N° 1.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2945-2003-AA/TC de fecha 20 de abril de 2004, f.j. N° 8

³⁸ *Ibid.*, f.j. N° 4.

universitaria, el régimen de las universidades, entre otros aspectos.

Así, el artículo 13° de la Constitución establece que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, asimismo, reconoce y garantiza la libertad de enseñanza y el deber de los padres de familia de educar a sus hijos, así como el derecho que tienen éstos de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

Con relación a este precepto el Tribunal Constitucional ha sostenido que *“una promoción de la educación que se condiga con el desarrollo integral de la persona exigido por la Constitución, requiere que el Estado garantice la libertad de enseñanza, la libertad de conciencia y la libertad de cátedra. El fundamento de la libertad de enseñanza supone una autonomía en sentido general que garantice que la formación en conocimientos y espíritu tenga lugar en un ambiente libre de todo tipo de injerencias ilegítimas, particularmente de aquellas provenientes del poder público, sean éstas de carácter confesional, académico o ideológico”*³⁹.

De igual manera, ha indicado que *“el deber de educar a los hijos impuesto a los padres de familia está en correlación con el derecho de los hijos de ser educados. No solo se trata de un deber de los padres para con sus hijos, sino también de un derecho -el de educación- que cabe oponer y exigir al Estado”*⁴⁰.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 005-2004-AI/TC de fecha 9 de junio de 2004, f.j. N° 8.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0052-2004-AA/TC de fecha 1 de setiembre de 2004, f.j. N° 3.

Por su parte, el artículo 14° de la Norma Fundamental establece los fines y contenidos del derecho a la educación, al señalar que la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte, prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. De igual manera, impone al Estado el deber de promover el desarrollo científico y tecnológico y que la formación ética y cívica, así como, la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos sean obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar, señalando además la responsabilidad de los medios de comunicación en la formación cultural y moral de la sociedad.

Estos fines y contenidos expresan la función social de la educación al integrar en ella el propósito consubstancial de un Estado democrático y social de derecho, como es, el desarrollo integral de la persona humana, en la medida que promueve el conocimiento, el aprendizaje, la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte, todo ello encausado en el fomento de la solidaridad, la ética, y el civismo y bajo los principios y valores que emanan de la Constitución y se proyectan a la sociedad en su conjunto. Por ello, toda entidad educativa debe orientarse hacia la consolidación de dichos fines, los que determinan por un lado, las libertades en las que debe desarrollarse la difusión del conocimiento y, por otro, los límites en el obrar de los centros educativos⁴¹.

El artículo 15° de la Constitución regula el régimen del profesorado, así como, el derecho de toda persona natural o jurídica de promover y conducir instituciones educativas.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 005-2004-AI/TC de fecha 9 de junio de 2004, f.j. N° 7.

De igual manera, reconoce los derechos del educando a una formación que respete su identidad y a un buen trato psicológico y físico.

Cabe señalar que el profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública, la cual ha sido regulada por la Ley del Profesorado, Ley N° 24029, que desarrolló los aspectos concernientes a las formas de ingreso y permanencia de los docentes, así como los derechos y deberes que le asisten, sin embargo, dicha ley ha sido modificada por la Ley N° 29062, Ley de Carrera Pública Magisterial, que tiene por objeto regular las relaciones entre el Estado y los profesores que desempeñan labores en las instituciones educativas públicas.

Asimismo, debemos mencionar que el Tribunal Constitucional ha indicado que *“el educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como, al buen trato psicológico y físico”*⁴².

También ha señalado, en referencia al artículo bajo comentario, que *“si bien el Texto Constitucional reconoce el derecho de las entidades privadas a iniciar, impulsar y dirigir entidades educativas delega en el legislador la especificación de los requisitos que se deben cumplir para emprender y desarrollar su actividad, la que permanentemente deberá estar orientada al desarrollo integral de la persona humana y, además, al respeto de los derechos y libertades fundamentales”*⁴³.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 052-2004-AA/TC de fecha 01 de septiembre de 2004, f.j. N° 3.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1387-2003-AA/TC de fecha 9 de julio de 2003, f.j. N° 2

De otro lado, el artículo 16° de la Constitución establece que tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados y señala como obligación del Estado coordinar la política educativa y formular los lineamientos generales de los planes de estudios y los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos, así como velar por el cumplimiento y la calidad educativa. De igual manera, reconoce el derecho a la no discriminación para el acceso a la educación y da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República.

Teniendo en cuenta esta disposición, el Tribunal Constitucional ha manifestado que *“la función social de la educación y su condición incuestionable de servicio público delinea los límites de la labor de las instituciones educativas. En tal sentido, debe reconocerse al Estado una labor de supervisión constante en el funcionamiento de las actividades educativas, de manera tal que, sin incidir ilegítimamente en la creación y difusión del conocimiento, pueda velar por la calidad de la enseñanza y su adecuación a los principios y valores constitucionales”*⁴⁴.

Con referencia al mismo tema, el supremo intérprete de la Constitución señaló que *“todos los centros educativos tienen la libertad de autoorganizarse con sujeción a sus propias normas internas, pero tal facultad no les permite aislarse del ordenamiento jurídico ni concebir a los centros de enseñanza, así sean privados, como islas en la que las reglas se aplican desde arriba sin ningún tipo de referente que no sea el propio. Los derechos fundamentales no son máximas que esperan a la puerta de salida de un*

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 005-2004-AI/TC de fecha 9 de junio de 2004, f.j. N° 9.

colegio para recién ser respetados; son la garantía de que la persona mantiene ámbitos de realización en los que ni el Estado ni los particulares les es lícito intervenir, salvo para promoverlos”⁴⁵.

El artículo 17° de la Constitución reconoce la obligatoriedad y la gratuidad de la educación. Respecto a la obligatoriedad debemos indicar que la misma implica que ni los padres, ni los tutores, ni el Estado tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el/la niño/a debería tener acceso a la enseñanza, pero dicha obligatoriedad solamente se justifica si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el/la niño/a y promueve la realización de otros derechos del/a niño/a⁴⁶. Para dar cumplimiento a la obligatoriedad, el Constituyente peruano ha dispuesto también que en las instituciones del Estado la educación sea gratuita, este aspecto será abordado con mayor detalle más adelante.

Finalmente, el artículo 18° del texto constitucional regula el régimen universitario, señalando que la educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. Asimismo, dispone que el Estado debe garantizar la libertad de cátedra y debe rechazar la intolerancia, señala además que las universidades pueden ser promovidas por entidades públicas o privadas, fijando la ley las condiciones para autorizar su funcionamiento. De igual manera se reconoce

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 199-2004-AI/TC de fecha 28 de junio de 2004, f.j. N° 3.

⁴⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “*Planes de Acción para la enseñanza primaria*”, Observación General N° 11, 20° periodo de sesiones, del 26 de abril al 14 de mayo de 1999, párrafo 6.

la autonomía normativa, académica, administrativa y económica de las universidades.

En virtud de la normativa citada, el Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho a la educación posee un carácter binario, pues no sólo se constituye como un derecho fundamental, sino también como un servicio público⁴⁷. A continuación desarrollaremos cada uno de éstos aspectos.

1.2.1. La educación como derecho fundamental y su contenido esencial

El Tribunal Constitucional ha señalado que los derechos sociales son derechos fundamentales por su relación e identificación con la dignidad de la persona y porque así se encuentran consagrados en nuestra Constitución⁴⁸.

En efecto, si bien el Capítulo I del Título I de la Constitución denomina a los derechos allí reconocidos como “Derechos Fundamentales de la Persona”, en su artículo 3º establece que dicha enumeración no excluye los demás derechos que se fundan en el principio-derecho de dignidad humana, como son los derechos fundamentales de carácter social y económico reconocidos en el Capítulo II; y los políticos contenidos en el Capítulo III; ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno⁴⁹.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006, f.j. N° 11

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02002-2006-CC/TC de fecha 27 de junio de 2006, f.j. N° 13.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC de fecha 8 de julio de 2005, f.j. N° 2.

De esta manera, la enumeración de los derechos fundamentales previstos en la Constitución, y la cláusula de los derechos implícitos o no enumerados establecida en el artículo 3° del texto constitucional, da lugar a que en nuestro ordenamiento todos los derechos fundamentales sean a su vez derechos constitucionales, en tanto es la propia Constitución la que incorpora en el orden constitucional no sólo a los derechos expresamente contemplados en su texto, sino a todos aquellos que, de manera implícita, se deriven de los mismos principios y valores que sirvieron de base histórica y dogmática para el reconocimiento de los derechos fundamentales⁵⁰. Este argumento se ve reforzado por lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Norma Fundamental⁵¹.

En ese sentido, teniendo en cuenta que el derecho a la educación se encuentra reconocido tanto en el Capítulo II del Título I de la Constitución como en la DUDH, el PIDESC y otros tratados internacionales sobre derechos humanos que el Estado peruano ha ratificado, éste se configuraría como un derecho fundamental, siendo responsables de su efectividad la familia, la sociedad y el Estado⁵². Esta característica de la educación también ha sido reconocida en el artículo 3° de la Ley General de Educación, Ley N° 28044, al establecer que *“La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad (...)”*.

⁵⁰ Íbid., f.j. N° 4.

⁵¹ Como ya se señaló dicha disposición establece que “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006,, f.j. N° 11.

En cuanto a su contenido esencial debemos indicar que el Tribunal Constitucional ha precisado que todo ámbito constitucionalmente protegido de un derecho fundamental se reconduce en mayor o menor grado a su contenido esencial, pues todo límite al derecho fundamental sólo resulta válido en la medida en que el contenido esencial se mantenga incólume⁵³.

Por ello, si tomamos en cuenta que el citado colegiado ha establecido que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada⁵⁴ (artículo 16º), la libertad de enseñanza (artículo 13º), la libre elección del centro docente (artículo 13º), la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14º), el respeto a la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico (artículo 15º), la libertad de cátedra (artículo 18º) y la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17º y 18º)⁵⁵. Todo ello conforma el contenido esencial del derecho a la educación.

Pero este contenido esencial debe realizarse en concordancia con las finalidades constitucionales que le corresponden a la educación en el marco del Estado social y democrático de derecho, lo cual se desprende de los artículos 13º y 14º de la

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 1417-2005-AA/TC de fecha 8 de julio de 2005 f.j. Nº 21.

⁵⁴ Es preciso indicar que uno de los elementos del acceso a una educación adecuada es el derecho a la gratuidad de la educación, el cual será desarrollado más adelante.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0091-2005-AA/TC de fecha 18 de febrero de 2005, f.j. Nº 6. Cabe señalar que en reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha indicado que una norma o sentido interpretativo puede estar contenida en diversas disposiciones o enunciados constitucionales. Al respecto puede revisarse la Sentencia recaída en el Expediente Nº 0010-2002-AI/TC.

Constitución, asimismo, para una interpretación acorde con la protección del derecho a la educación debe incorporarse el desarrollo en el ámbito internacional de este derecho conforme a lo establecido en la Cuarta Disposición Final y Transitoria del texto constitucional⁵⁶.

1.2.2. La educación como servicio público

El Tribunal Constitucional ha señalado que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, a grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y como actividad económica de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son: i) su naturaleza esencial para la comunidad, ii) la necesaria continuidad de su prestación en el tiempo, iii) su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad, y iv) la necesidad de que su acceso se de en condiciones de igualdad⁵⁷.

En virtud de tales elementos, la educación se configura como un servicio público, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, cuya ejecución puede ser directamente prestado por éste o por terceros bajo fiscalización estatal y el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, debiendo tener siempre como premisa básica que tanto el derecho a la educación como todos los derechos

⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0091-2005-AA/TC de fecha 18 de febrero de 2005, f.j. N° 6.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0034-2004-AI/TC de fecha 15 de febrero de 2005, f.j. N° 40.

fundamentales tienen como base el principio de dignidad humana⁵⁸.

El carácter de servicio público de la educación ha sido expresamente reconocido por el artículo 4° de la Ley General de Educación, el cual dispone, además, que cuando dicho servicio lo provee el Estado es gratuito en todos sus niveles y modalidades, lo cual se encuentra de acuerdo con lo establecido en el artículo 17° de la Constitución.

A nuestro criterio, el servicio público de educación debe tomar en cuenta los principios que rigen el proceso educativo, los cuales han sido extraídos por el Tribunal Constitucional de los artículos de la Constitución que regulan el referido derecho⁵⁹, éstos al ser normas-principios constitucionales, tienen fuerza normativa y son directamente aplicables⁶⁰. Dichos principios son:

- a) **El principio de coherencia** (artículos 4° y 13°), establece que las distintas maneras y contenidos derivados del proceso educativo deben mantener una relación de armonía, compenetración, compatibilidad y conexión con los valores y fines que inspiran las disposiciones de la Constitución vigente.
- b) **Principio de responsabilidad** (artículo 17°), que implica el deber de los padres de familia para que su prole inicie y culmine todo el proceso de educación básica formal (inicial, primaria y secundaria).
- c) **El principio de libertad y pluralidad de la oferta educativa** (artículo 15°), plantea la diversidad de

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2004, f.j. N° 11

⁵⁹ *Ibid.*, f.j. N° 12

⁶⁰ Alvites, Elena, "El derecho a la educación y los principios constitucionales del proceso educativo" En: Palestra del Tribunal Constitucional, Revista mensual de Jurisprudencia, Año 1, Número 7, Lima 2006, p. 611.

opciones para el desarrollo del proceso educativo, así como la presencia concurrente del Estado y los particulares como agentes para llevar a cabo tal acción. Por ende, se acredita la posibilidad de elección entre las diversas opciones educativas y queda proscrita cualquier forma de monopolio estatal sobre la materia;

- d). **El principio de participación** (artículo 13º), se refiere a la atribución de los padres de familia de intervenir activamente en el desarrollo del proceso educativo de su prole. Ello equivale a fomentar la cooperación, opinión y cierto grado de injerencia en la relación escuela – educando, entre otras cuestiones;
- e). **El principio de obligatoriedad** (artículo 14º), establece que determinados niveles y contenidos educativos se alcancen y plasmen de manera imperativa. Por ejemplo, el artículo 14º de la Constitución establece que “La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar;
- f) **El principio de contribución** (artículo 14º), se refiere al deber genérico de colaborar solidariamente en el proceso de formación moral, cívica y cultural de la población.

Cabe precisar que la prestación del servicio público educativo está condicionada por las limitaciones que surgen de las propias posibilidades operativas y de cobertura de las instituciones que la ofrecen, como pueden ser económicas, presupuestales, institucionales, etc. Sin embargo, al cumplir una función social que la coloca dentro de las actividades primordiales del Estado, la prestación del servicio educativo es prioritaria, y debe efectuarse en

forma permanente, eficiente, con la máxima cobertura posible y con niveles aceptables de calidad⁶¹.

1.2.3. Las obligaciones estatales en materia educativa que se derivan de la Constitución Política del Perú

De la lectura de los diferentes artículos de la Constitución que regulan el derecho a la educación se puede establecer cuales son las obligaciones, responsabilidades o funciones del Estado para la realización de este derecho⁶², las mismas que están en correspondencia con las obligaciones internacionales a las cuales el país se ha comprometido, asimismo, guardan relación con las características fundamentales del referido derecho.

En efecto, en cuanto a la obligación de **Disponibilidad** tenemos que la Constitución establece las siguientes tareas, priorizar la educación en la asignación de recursos ordinarios del presupuesto de la República (artículo 16°, párrafo cuarto), garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, subvencionando, de ser el caso, la educación privada en cualquiera de sus modalidades –incluyen la comunal y la cooperativa-, a favor de quienes per se no pueden sufragar su educación (artículo 17°, párrafo segundo), procurar permanentemente la evaluación, capacitación y promoción del profesorado perteneciente a la carrera pública (artículo 15°, párrafo primero), promover la creación de centros educativos –de conformidad con los requerimientos de la oferta educativa existentes- en el

⁶¹ Defensoría del Pueblo de Colombia, “El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los tratados internacionales”, Bogotá, 2005, p. 39.

⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AI/TC de fecha 19 de julio de 2006, f.j. N° 15.

seno de nuestra población (artículo 17°, párrafo tercero), propender al aseguramiento de una remuneración a favor de los profesores, acorde con la elevada misión que cumplen (artículo 24°).

Con relación a la obligación de **Accesibilidad** las responsabilidades están encaminadas a asegurar que la tarea educativa se extienda a toda la población, especialmente para aquellas personas que presentan obstáculos derivados de su situación económica, o limitaciones de carácter físico o mental (artículo 16°, párrafo tercero), garantizar la educación inicial, primaria y secundaria obligatoria y gratuita (artículo 17°, párrafo primero), asegurar la erradicación del analfabetismo (artículo 17°, párrafo cuarto).

Respecto a la obligación de **Aceptabilidad** la Constitución ha establecido como funciones las de formular los lineamientos generales de los planes de estudio, formular los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos, supervisar el cumplimiento y la calidad de la tarea educativa (artículo 16°, párrafo segundo), garantizar la libertad de enseñanza, garantizar que la educación promueva el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte (artículo 14°, párrafo primero), garantizar que se respete la identidad del educando, así como, que se le brinde un buen trato psicológico y físico (artículo 15°, párrafo segundo), garantizar que los padres de familia participen en el proceso educativo de sus hijos (artículo 13°).

Sobre la obligación de **Adaptabilidad** tenemos que la Constitución establece como tareas del Estado las de

fomentar la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona (inciso 19 del artículo 2º), promover la integración nacional, el Estado preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas de los educandos (artículo 17º, párrafo cuarto).

En cuanto al alcance de las obligaciones estatales en materia educativa, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha precisado en la Observación General N° 13, que:

“(...) los Estados tienen la principal responsabilidad de la prestación directa de la educación en la mayor parte de las circunstancias; los Estados partes reconocen, por ejemplo, que se debe proteger activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza (apartado e) del párrafo 2 del artículo 13). En segundo lugar, habida cuenta de las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 en lo que respecta a la enseñanza primaria, secundaria, superior y fundamental, los parámetros por los que se mide la obligación del Estado Parte de cumplir (facilitar) no son los mismos para todos los niveles de la enseñanza. En consecuencia, a la luz del texto del Pacto, la obligación de los Estados Partes de cumplir (facilitar) se acrecienta en relación con el derecho a la educación, pero el alcance de esta obligación no es el mismo respecto de todos los niveles de educación”⁶³.

De este modo, si bien es cierto que el Estado es el principal obligado para lograr la realización del derecho a la

⁶³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, “*El derecho a la Educación, Observación General N° 13*”, 21º periodo de sesiones del 15 de noviembre al 3 de diciembre de 1999, párrafo 47.

educación, también lo es el hecho de que esta obligación se modula de acuerdo al nivel educativo en el que la persona se encuentra. La obligación se incrementa en el nivel de enseñanza inicial, primaria y secundaria y se reduce progresivamente en los niveles restantes⁶⁴.

A pesar de que el que Estado peruano ha emitido una normativa que permite llevar a cabo cada una de las citadas obligaciones que apuntan a garantizar las características fundamentales del derecho a la educación; sin embargo, no es suficiente para el ejercicio efectivo del derecho, ya que se debe tener presente la interacción entre la disposición legal y su implementación respectiva, que puede verse afectada por una serie de factores -económicos, sociales, culturales, institucionales, entre otros-. En esa medida, le corresponde al Estado hacer todo lo posible por erradicarlos y así facilitar la materialización del derecho⁶⁵.

1.3. El derecho a la gratuidad de la educación: elemento del derecho de acceso a la educación

Como ya se señaló uno de los derechos que conforman el contenido esencial del derecho a la educación, es el de acceso a una educación adecuada, siendo la gratuidad uno de sus elementos que permite el acceso de las personas al servicio educativo.

En efecto, si tenemos en cuenta que una de las características fundamentales del derecho a la educación es la accesibilidad cuyo contenido esta definido por los

⁶⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AI/TC de fecha 19 de julio de 2006, f.j. N° 15.

⁶⁵ Vigo, Gladys y Nakano, Teresa, El derecho a la educación en el Perú, Foro Educativo, Lima, 2007, p. 47.

instrumentos internacionales sobre derechos humanos y en la Observación General N° 13 emitida por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Dichos documentos señalan que la accesibilidad implica las dimensiones de no discriminación, de accesibilidad material y de accesibilidad económica. De esa forma, la gratuidad estaría relacionada con la primera y tercera dimensión, ya que busca garantizar que no existan obstáculos económicos en el acceso y permanencia de las personas en los procesos educativos.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha reconocido a la gratuidad de la educación como un derecho. Así, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0606-2004-AA/TC, señaló que:

“Derecho a la gratuidad de la enseñanza

(...) el artículo 17° de la Constitución, establece las condiciones que garantizan la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas. A saber, mantener un rendimiento satisfactorio y no contar con recursos económicos necesarios.

(...) Por tanto, debe entenderse que el alumno, aunque sea por segunda carrera, tiene derecho a optar por becas o semibecas que alivien su carga económica y no se frustre sus deseos de superación profesional, pues es a través de estos mecanismos que el Estado garantiza la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas (...)⁶⁶.

Si bien en la citada sentencia el Tribunal Constitucional ha dejado establecido el derecho de toda persona a la gratuidad de la educación superior, sin embargo, debemos

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0606-2004-AA/TC de fecha 28 de junio de 2004, f.j. Nos. 13 y 14.

señalar que el derecho a la gratuidad también es exigible en los niveles de inicial, primaria y secundaria, tal como lo establece el artículo 17º de la Constitución.

Para procurar la realización del acceso a la educación el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias que garanticen el derecho a la gratuidad en la educación inicial, primaria, secundaria que se imparte en las instituciones educativas públicas. Ello, por cuanto el Estado debe asegurar la disponibilidad de la enseñanza gratuita para el niño, los padres, o los tutores⁶⁷.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento constitucional del derecho a la gratuidad de la educación, su implementación y efectiva realización continúa siendo un reto para nuestro país, lo cual se ve reflejado tanto en las 603 quejas que desde el 2004 viene recibiendo la Defensoría por condicionamiento de matrícula, así como en los estudios realizados al respecto⁶⁸.

1.3.1. El derecho a la gratuidad de la educación en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú

El derecho a la gratuidad y las correlativas obligaciones que de éste se derivan se encuentran establecidos

⁶⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. “Observación General N° 11. Planes de acción para la enseñanza primaria”, 20º Periodo de Sesiones, Ginebra, 26 de abril al 14 de mayo de 1999, párrafo 6.

⁶⁸ Al respecto puede revisarse los Octavo, Noveno y Décimo Informes Anuales que la Defensora del Pueblo presentó al Congreso de la República en los cuales da cuenta de las quejas por éstos motivos. Asimismo, puede consultarse los estudios de Musgrove, Philip, 1976, citado por Saavedra, Jaime y Suárez, Pablo, Op. cit. Véase también Saavedra, Jaime y Suárez, Pablo, Op. Cit. y PREAL-GRADE, Op. cit.

expresamente en las disposiciones de algunos instrumentos internacionales sobre derechos humanos que el Perú ha ratificado. Así, podemos señalar:

- **La Declaración Universal de Derechos Humanos**, que en su artículo 26° establece lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la educación y ésta debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. Igualmente dispone que la educación elemental sea obligatoria”.

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-** señala en el inciso 2) de su artículo 13° que:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”.

- **La Convención sobre los Derechos del Niño**, establece en su artículo 28° la obligación de los Estados de adoptar los mecanismos necesarios para garantizar la gratuidad de la educación, al señalar que:

“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidad ese derecho, deberán en particular:

a. Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos”

- **La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, en su artículo XII establece que:

“Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos”.

- **El Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”**, en su artículo 3º reitera los aspectos esenciales del contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado señaladas en el artículo 13º del PIDESC, en particular la referida a que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.

Sobre la gratuidad de la enseñanza primaria, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas señaló en la Observación General N° 11, lo siguiente⁶⁹:

“(…) El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener efectos altamente regresivos, por lo que, su eliminación es una cuestión que debe ser tratada

⁶⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “*Planes de acción para la enseñanza primaria, Observación General N° 11*”, 20º periodo de sesiones, Ginebra del 26 de abril al 14 de mayo de 1999, párrafo 7.

en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría. Otros gastos indirectos pueden ser permisibles en la medida que el Comité los examine caso por caso”.

Para la anterior Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, la gratuidad no se deriva de una obligación del Estado frente a las instituciones de enseñanza y el cuerpo docente, sino frente a los padres y el derecho de acceso de los/as niñas/as, puesto que la gratuidad es el mecanismo que reduce los costos en que deben incurrir los padres para sufragar la educación de sus hijos.

En esa medida, la enseñanza primaria debe ser gratuita para los niños porque no pueden sufragarla ellos mismos. Esto no significa que la enseñanza sea gratuita porque haya que financiar las escuelas y los salarios del cuerpo docente; significa que la enseñanza primaria debe ser una prioridad en la asignación de recursos⁷⁰.

Cabe precisar, que si bien el derecho internacional exige que la educación primaria sea gratuita, ésta no puede estar exenta de costos, ni en la teoría ni en la práctica. Para los gobiernos, es una de las principales partidas del presupuesto. Sin embargo, los padres financian la educación de los hijos mediante la tributación general, a veces pagando también cargas adicionales, pero en todos

⁷⁰ Tomaševski, Katarina, op. cit., “Informe preliminar de la Relatora...”, párrafo 35.

los casos financian el costo de la educación en mayor medida que el gobierno, debido a que lo que el gobierno registra como inversión en la educación (a menudo calificado como gasto) es complementado por los padres, quienes cargan con el costo de los libros, el transporte, las comidas en las escuelas, los uniformes, los lápices y bolígrafos o el equipo de deporte⁷¹.

Ello, ha llevado a discusiones sobre el alcance de la gratuidad, es decir sobre el contenido de la obligación de dar una educación gratuita, ya que existen varias concepciones que oscilan entre una concepción minimalista y otra maximalista⁷².

La concepción minimalista afirma que la gratuidad de la educación implica que sólo los costos de la matrícula y los derechos académicos deber ser eximidos de pago. La concepción intermedia afirma que además de los anteriores costos, la gratuidad de la educación implica que también deberían subsidiarse los costos indirectos, como uniformes, libros y transporte. Finalmente una tercera concepción, denominada maximalista, plantea que la gratuidad debe cubrir gastos compensatorios, es decir que el Estado debería subsidiar el costo de oportunidad en que incurre la familia al enviar a un niño a la escuela⁷³.

De lo señalado en la Observación General N° 11 se puede advertir que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se inclina por una protección de tipo intermedio, es decir considera que no

⁷¹ Íbid., párrafos 49-51.

⁷² Uprimny, Rodrigo, “La gratuidad de la educación básica”, En: www.dejusticia.org/pdf/investigaciones/gratuidadEducacion.pdf. Acceso web 4 de diciembre de 2007, p. 5.

⁷³ Íbid., loc. cit.

sólo los costos de matrícula y los derechos académicos deberían ser gratuitos sino que también deberían estar cubiertos por el Estado algunos costos de tipo indirecto muy ligados a los obstáculos económicos, como los costos de los uniformes, entre otros⁷⁴.

En ese sentido, el artículo 14° del PIDESC impuso a los Estados que ratificaron dicho tratado y que aún no habían instituido la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, la obligación de elaborar y adoptar dentro de un plazo de dos años un plan detallado de acción progresiva que permita implantarla en un número razonable de años fijados en dicho plan, lo cual implica eliminar los obstáculos financieros que impidan a todos los niños cursar la enseñanza primaria completa, puesto que si se impone a los niños la obligación de asistir a una escuela cuyo costo los padres no pueden sufragar, la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión⁷⁵.

No obstante, a pesar de que el Perú ratificó el PIDESC en el año 1978 hasta la fecha no se ha puesto en práctica un Plan detallado de acción progresiva para implantar la enseñanza obligatoria y gratuita, lo cual constituye un incumplimiento de dicha obligación internacional.

1.3.2. El derecho a la gratuidad de la educación en la Constitución Peruana

Acorde con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, la gratuidad de la educación ha sido consagrada en la Constitución Política de 1993. Así, el artículo 16° del texto constitucional establece que:

⁷⁴ *Íbid.*, loc. cit.

⁷⁵ Tomaševski, Katarina, “Derechos económicos, sociales y culturales”, Informe 2000, párrafo 50.

“(...) Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica (...)”

Y el artículo 17º de la Constitución señala que:

“La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuentan con recursos económicos necesarios para cubrir los costos de la educación”.

La primera de las citadas disposiciones constitucionales está referida al derecho a la no discriminación reconocido en el inciso 2) del artículo 2º⁷⁶ de la Constitución, debido a que garantiza que ninguna persona se vea impedida de acceder a una educación adecuada por su situación económica, imponiendo al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para que así sea.

Sobre esta obligación el Tribunal Constitucional ha señalado que *“Si la Constitución ha establecido que los padres tienen el deber de brindar educación a sus hijos, respecto del Estado ha declarado que éste está en la obligación de proteger especialmente al niño y al adolescente (artículo 4º). Naturalmente esta protección especial implica primeramente la obligación de permitirle*

⁷⁶ Constitución, Artículo 2º, inciso 2).- Toda persona tiene derecho a: “(..)A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

*ingresar a un centro educativo, así como que se adopten todas las medidas necesarias y oportunas destinadas a impedir que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica (...)"*⁷⁷.

La segunda disposición recoge la obligación del Estado peruano de implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, establecida en los citados instrumentos internacionales, ampliando esta obligación a los niveles inicial, secundario y universitario. Sin embargo, en este último está condicionada a que los alumnos cumplan dos aspectos concurrentes, rendimiento satisfactorio en sus estudios y carencia de recursos que imposibilite cubrir los costos de la educación universitaria, consecuentemente, los alumnos que no se encuentren en dicha situación deberán cubrir los costos que demande la educación superior.

Asimismo, el precepto es claro al señalar que donde el Estado sea capaz de brindar el servicio educativo adecuado, la educación es gratuita. No se cobra directamente la prestación de los servicios a los educandos, por lo tanto, cualquier persona debe tener libre acceso a estas entidades públicas⁷⁸, con las limitaciones que se han señalado en el nivel universitario.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que *“La Constitución señala como responsabilidades, tareas o funciones del Estado (...)”, entre otras, la de “Garantizar el acceso irrestricto a la educación, lo cual comporta que la educación que se imparte en los centros estatales sea*

⁷⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0052-2004-AA/TC de fecha 01 de setiembre de 2004, f.j. 3.

⁷⁸ Salazar, Max. “Gratuidad y Obligatoriedad de la Educación”, En: AA.VV. “La Constitución Comentada”, Lima, Gaceta Jurídica, 2005, p. 476.

gratuita, y que en general ninguna persona se vea impedida de recibir educación adecuada por razones de su situación económica (...). Asimismo, plantea el establecimiento de políticas de subvención a la educación privada, a efectos de apoyar a los educandos que, encontrándose adscritos a dicha modalidad, estén imposibilitados de sufragarla por sí mismos o a través de sus padres”⁷⁹.

1.3.3. El desarrollo legislativo y reglamentario del derecho a la gratuidad de la educación

A nivel infraconstitucional se han emitido leyes, reglamentos y directivas que desarrollan los aspectos relacionados con el derecho a la gratuidad de la enseñanza en los niveles educativos de inicial, primaria y secundaria, con el fin de garantizar la matrícula y la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas libre de condicionamientos económicos. Asimismo, dichas normas limitan la actuación de las Asociaciones de Padres de Familia para que no condicionen la matrícula ni la permanencia de los estudiantes a los pagos por concepto de cuotas asociativas. Esta normativa será desarrollada a continuación:

a) Leyes y reglamentos generales que regulan la gratuidad

La Ley General de Educación, Ley N° 28044, señala en su artículo 4°, lo siguiente:

“La educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades de

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04232-2004-AA/TC de fecha 17 de julio de 2006, f.j. 15.

acuerdo con lo establecido por la Constitución Política y en la presente ley. En la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos".
(subrayado nuestro)

Esta disposición se complementa con lo dispuesto en el artículo 13° de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, Ley N° 27558, que establece que:

“El Ministerio de Educación, en cooperación con otras entidades estatales que brindan los servicios en áreas rurales, promueve la distribución gratuita de raciones de desayuno o almuerzos, de textos y útiles escolares, de uniformes y calzado escolar, incluyendo necesariamente la atención a las niñas y adolescentes de las escuelas rurales”.

Por su parte, el Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337, señala en el artículo 14° del Capítulo II, referido a los derechos económicos, sociales y culturales de los niños y adolescentes, que:

“El niño y el adolescente tienen derecho a la educación. El Estado asegura la gratuidad pública de la enseñanza para quienes tienen limitaciones económicas (...)”

Teniendo en cuenta este marco legal, el Ministerio de Educación ha emitido diversas normas reglamentarias y directivas que complementan los aspectos relacionados al derecho a la gratuidad de la educación.

Así, tenemos que el artículo 3° del Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED, dispone que:

“La educación en las Instituciones y Programas Educativos públicos, en todas sus modalidades y niveles es gratuita. La matrícula y permanencia en ellas no está sujeta al cobro de cuotas o aportes por concepto de matrícula, cuotas de la Asociación de Padres de Familia u otros conceptos”. (subrayado nuestro)

Otra disposición que está relacionada con la gratuidad de la educación es la establecida en el numeral 9) del inciso A del artículo IV del Decreto Supremo N° 007-2001-ED que señala que *“En los centros educativos públicos, el uso de uniforme escolar no es obligatorio”*, en esa medida, ninguna institución educativa pública puede obligar a los alumnos a asistir con uniforme escolar o impedir su ingreso si no cumplen con llevarlo u obligarlos a comprarlo, pues medidas de este tipo vulneran el derecho a la gratuidad del educando.

Asimismo, debemos mencionar que el numeral 3) del artículo V de la Directiva para el Inicio del Año Escolar 2007: Orientaciones y Normas Nacionales para la Gestión en las Instituciones Educativas de Educación Básica y Educación Técnico Productiva, aprobada por Resolución Ministerial N° 071-2006-ED, complementa las disposiciones citadas en los párrafos precedentes, al señalar que *“En Educación Inicial, Primaria, y Secundaria no se exige a los padres, madres, y/o apoderados la compra de útiles escolares como requisito para la matrícula”*. Esta disposición ha sido reiterada en el artículo 8° de la “Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2008”, aprobado por Resolución Ministerial N° 0494-2007-ED, publicada el 28 de noviembre de 2007.

Como se puede advertir las citadas normas no sólo prohíben a las instituciones educativas públicas establecer derechos

administrativos, cuotas o aportes para la matrícula o por la prestación del servicio educativo sino que también prohíben exigir a los alumnos el uso obligatorio del uniforme o la compra de útiles escolares a los padres como requisito para matricular a sus hijos.

Ello no implica que las instituciones educativas no puedan realizar cobros por concepto de derechos por los trámites administrativos que se realicen ante ellas, como puede ser el que se realiza para el otorgamiento del certificado de estudio, pues no debemos olvidar que las entidades públicas pueden realizar el cobro de tales derechos por la contraprestación de un servicio administrativo público o por el uso o aprovechamiento de bienes públicos, siempre y cuando respeten los principios de legalidad, de razonabilidad y de uniformidad a efectos de evitar la arbitrariedad, de acuerdo a lo señalado en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, y el Código Tributario.

En esa medida, el Ministerio de Educación debe establecer en su Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA- los procedimientos administrativos que se tramitan ante sus diferentes órganos, así como los requisitos y derechos de tramitación, sujetándose a los principios ya señalados, tal como lo establece el artículo 36.1° de la Ley N° 27444⁸⁰.

⁸⁰ Ley N° 27444, Artículo 36.1.- *“Los procedimientos, requisitos y costos administrativos se establecen exclusivamente mediante Decreto Supremo o norma de mayor jerarquía, norma de la más alta autoridad regional, de Ordenanza municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución. Según su naturaleza. Dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos , aprobados para cada entidad”.*

A pesar de la normativa señalada la Defensoría del Pueblo ha podido advertir, de la supervisión realizada, una situación que contraviene la prohibición de realizar cobros en el proceso de matrícula⁸¹, como es, el cobro que realizan algunas instituciones educativas por la Ficha Única de Matrícula -FUM- que los padres de familia deben llenar al momento de matricular a sus hijos.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17° del Reglamento de Educación Básica Regular, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2004-ED al ingresar el estudiante al sistema educativo en una Institución Educativa pública o privada se recibe la FUM que lo acompaña en todos los niveles de la Educación Básica bajo cualquier modalidad, sin embargo, el referido decreto supremo no señala que las citadas instituciones deban realizar un cobro por la misma.

Ahora bien, siendo la FUM un formato que el Ministerio de Educación reparte a las instituciones educativas a nivel nacional, debemos tomar en cuenta lo señalado en el artículo 154° de la Ley N° 27444⁸² que establece que en los procedimientos administrativos las entidades públicas pueden disponer el empleo de formularios o formatos en los cuales el administrado puede llenar la información usual que se estima suficiente para el trámite, o lo puede hacer el servidor público a pedido de éste, siendo la distribución de tales formatos gratuita.

⁸¹ Al respecto puede revisarse la cuarta parte del presente informe.

⁸² Ley N° 27444, Artículo 154°.- *“Las entidades disponen el empleo de formularios o formatos de libre reproducción y distribución gratuita, mediante los cuales los administrados, o algún servidor a su pedido, completando datos o marcando alternativas planteadas proporcionan la información usual que se estima suficiente, sin necesidad de otro documento de presentación. Particularmente se emplea cuando los administrados deban suministrar información para cumplir exigencias legales y en los procedimientos de aprobación automática”.*

En tal sentido, el cobro por concepto de la FUM que realizan algunas instituciones educativas afecta el principio de legalidad, debido a que tal ficha es un formato que contiene espacios en blanco para llenar la información usual que se solicita al padre, tutor o curador del estudiante al momento de matricularlo por primera vez en una institución educativa, la cual es distribuida por el Ministerio de Educación. Por lo tanto, el acceso a la referida ficha debe ser gratuito, pues al establecer la Ley N° 27444 que los formatos deben ser distribuidos gratuitamente, han sido excluidos de pago alguno por parte de los padres de familia. En esta línea, el cobro de los mismos también afectaría el derecho a la gratuidad de los educandos.

b) Leyes y reglamentos que limitan la actuación de las APAFAS para el cobro de cuotas asociativas y la regulación sobre el destino de dichas cuotas

El artículo 54° de la Ley General de Educación establece que *“La familia es el núcleo fundamental de la sociedad, responsable en primer lugar de la educación integral de los hijos”*, asimismo, los incisos d) y e) del citado artículo disponen que a los padres de familia, o a quienes hacen sus veces, les corresponde *“Organizarse en asociaciones de padres de familia, comités u otras instancias de representación a fin de contribuir al mejoramiento de los servicios que brinda la correspondiente Institución Educativa”* y *“Apoyar la gestión educativa y colaborar para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de la correspondiente Institución Educativa, de acuerdo a sus posibilidades”*.

Teniendo en cuenta la importancia que tienen dichas asociaciones en el proceso educativo, es necesario analizar

previamente su naturaleza y la forma como obtienen los recursos para su funcionamiento, pues éstas provienen principalmente de los aportes que realizan los padres de familia, ello con la finalidad de señalar cuales son las limitaciones que tienen para obtener dichos aportes para no afectar la gratuidad de la enseñanza.

Asimismo, analizaremos si la norma que regula el destino de los recursos de la APAFA es compatible con la obligación del Estado de implantar la educación primaria obligatoria y gratuita.

b.1) La naturaleza y régimen económico de las APAFAS y la prohibición de condicionar la matrícula al pago de cuotas asociativas

Las APAFAS fueron reguladas en un primer momento a través de normas reglamentarias. Así el Decreto Supremo N° 020-98-ED, publicado el 10 de noviembre de 1998, aprobó el Reglamento sobre la Participación de los Padres de Familia en el Proceso Educativo desarrollado en los Centros Educativos Públicos.

Posteriormente, a través del Decreto Supremo N° 016-2002-ED, de fecha 11 de junio de 2002, se aprobó un nuevo Reglamento General de Asociaciones de Padres de Familia de los Centros Educativos Públicos. Dicho reglamento fue derogado por el Decreto Supremo N° 018-2004-ED de fecha 7 de octubre de 2004, que aprobó el Reglamento General de Asociaciones de Padres de Familia de las Instituciones Educativas Públicas.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, se publicó, el 25 de noviembre de 2005, la Ley N° 28628, Ley que regula

la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas Públicas, cuyo reglamento fue aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2006-ED.

El artículo 2° de la referida ley señala que la participación de los padres de familia puede ser de manera directa o institucional, en este último caso a través de asociaciones.

Asimismo, el artículo 4° de la referida ley define a la Asociación de Padres de Familia -APAFA- como una organización estable de personas naturales, sin fines de lucro, de personería jurídica de derecho privado, que puede inscribirse en los Registros Públicos y que es regulada además por el Código Civil, la Ley General de Educación y su estatuto.

En lo que respecta a su régimen económico, debemos señalar que el artículo 15° de la citada ley establece que constituyen recursos de la APAFA, los siguientes:

- La cuota anual ordinaria y la extraordinaria, así como las multas que se imponen a sus miembros, debidamente aprobadas por la Asamblea General. El monto de la cuota ordinaria no puede exceder del 1.5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), vigente a la fecha en que se realiza la Asamblea General respectiva.
- Los fondos recaudados por las actividades previstas en el Plan Operativo Anual, articulado con el Plan Anual de Trabajo de la institución educativa.
- Los muebles y materiales adquiridos para el trabajo de la APAFA.
- Las donaciones y legados.
- Los ingresos provenientes de la administración o concesión de los quioscos escolares.

- Otros recursos que le sean asignados, conforme a su estatuto.

Con relación al monto de la cuota anual ordinaria debemos indicar que el inciso h) del artículo 14° del Reglamento de la referida ley, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2006-ED establece que la Asamblea General tiene la atribución de aprobar el monto de dicha cuota, la que no puede exceder del 1.5% de la UIT vigente a la fecha de realizarse la Asamblea General.

Respecto al monto de las cuotas extraordinarias y de las multas, el citado reglamento no establece un monto determinado, sin embargo consideramos que estos deben ser razonables y asequibles a los asociados.

Sobre la oportunidad en que se deben cobrar dichas cuotas, tanto la Ley N° 28628 como su reglamento, no señalan expresamente cuando deben ser cobradas. Sin embargo, consideramos que la cuota anual ordinaria debería ser cobrada en el mes de abril de cada año escolar y no en el proceso de matrícula que se inicia en el mes de diciembre.

En efecto, si tomamos en cuenta que el artículo 17° del Decreto Supremo N° 004-2006-ED, dispone que las APAFAS se reúnen en Asamblea General Ordinaria en los meses de abril, julio y noviembre y que el inciso h) del artículo 14° del referido decreto supremo señala que el monto de la cuota ordinaria no puede exceder del 1.5% de la UIT vigente a la fecha de realizarse la Asamblea General de la APAFA, una interpretación sistemática de ambos artículos nos permite concluir que si la primera Asamblea General Ordinaria se realiza en el mes de abril del respectivo año lectivo, será en dicho mes en que se apruebe la cuota anual

ordinaria y por lo tanto a partir del mismo será exigible el pago a los asociados.

Así por ejemplo, si en el mes de abril las APAFAS aprobaron un determinado monto por concepto de cuota anual ordinaria ésta deberá ser cobrada durante un año, por lo tanto, el monto de la siguiente cuota anual ordinaria deberá aprobarse en Asamblea General ordinaria en abril del próximo año, no pudiéndose aprobar el monto de dicha cuota antes de ese mes, debido a que aún no ha transcurrido un año.

Respecto de las multas, al ser estas sanciones impuestas a los asociados por el incumplimiento de una determinada obligación prevista en los Estatutos, podrían ser cobradas en cualquier momento y no necesariamente en el proceso de matrícula.

Cabe precisar, que el artículo 15° de la Ley N° 28628 establece que *“La APAFA está impedida de realizar cobros que limiten el libre acceso a la educación y permanencia de los estudiantes en la institución educativa. El pago de la cuota ordinaria y extraordinaria no constituye requisito para matricular a los estudiantes”*. Dicha disposición permite la matrícula de los educandos libre de condicionamiento por cobro de cuotas asociativas o multas con la finalidad de garantizar su derecho a la gratuidad de la educación.

b.2) Destino de los fondos de las APAFAS que afectan la gratuidad de la educación

Consideramos necesario abordar dos temas que a nuestro juicio no se condicen con la gratuidad de la educación. El primero, está referido al pago de servicios públicos de

luz y agua de las instituciones públicas con los recursos de las APAFAS, a pesar de la prohibición expresa en su normativa; situación que ha sido constada por la Defensoría del Pueblo a través de las distintas quejas y supervisiones realizadas. El segundo, está referido a la disposición contenida en el artículo 16° de la Ley N° 28628, que señala que los recursos de las APAFAS pueden ser destinados, entre otros aspectos, al mantenimiento y reparación de infraestructura física de las instituciones educativas, así como a la conservación del mobiliario escolar.

b.2.1) El pago de servicios públicos de luz y agua de las instituciones públicas

Sobre este tema debemos señalar que el artículo 16° de la Ley N° 28628, establece que en el marco del Proyecto Educativo Institucional y del Plan Anual de Trabajo, los recursos de la APAFA contribuyen, sin vulnerar el principio de gratuidad de la educación pública, al desarrollo de las actividades técnico-pedagógicas de la institución educativa, por lo tanto, pueden destinarse a colaborar con:

- El mantenimiento y reparación de la infraestructura física.
- La conservación y refacción del mobiliario escolar.
- El equipamiento e implementación de tecnologías de información y comunicación.
- La realización de programas de capacitación para sus asociados, poniendo énfasis en las escuelas de padres.
- La adquisición y mantenimiento de materiales educativos, lúdicos y deportivos.

El penúltimo párrafo del mencionado artículo dispone expresamente que *“En ningún caso los recursos de la*

APAFA se utilizarán para atender gastos corrientes” de las instituciones educativas.

Sin embargo, éstos no serían lo únicos fines a los que pueden ser destinados los recursos de las APAFAS, pues el último párrafo de dicho artículo establece que *“Excepcionalmente, y en situación de urgencia, las utilidades provenientes de la administración o concesión de los quioscos escolares pueden orientarse a fines distintos a los previstos en el presente artículo, siempre que su utilización sea de interés general para la institución educativa, bajo responsabilidad y previa aprobación del Consejo Directivo, dando cuenta a la Asamblea General”*.

Los artículos 75º y 78º del Decreto Supremo N° 004-2006-ED establecieron, de manera similar a la Ley, cuales eran los recursos de las APAFAS y los fines a los cuales debían ser destinados los mismos.

No obstante, el artículo 79º del mencionado decreto supremo precisó que *“Los recursos de las APAFAS no podrán utilizarse para financiar el pago de remuneraciones del personal docente requerido para las horas obligatorias del Plan de Estudios Oficiales, así como para las remuneraciones del personal administrativo y de servicio de la institución educativa”*.

Como se puede advertir de la normativa sobre el régimen económico de las APAFAS, citada en los párrafos precedentes, los recursos de dichas asociaciones no pueden ser utilizados “para atender gastos corrientes”.

Los gastos corrientes están referidos a los pagos por concepto de remuneraciones y cargas sociales

devengadas por funcionarios públicos, gastos por la adquisición de bienes y servicios y por transferencias, es decir, gastos para el mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado a través de sus distintas entidades⁸³.

Precisamente, en los Clasificadores de Ingresos y Gastos⁸⁴, aprobados por la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas para el año fiscal 2007, mediante Resolución Directoral N° 010-2007-EF/76.01, se establece dentro de las específicas del gasto corriente los conceptos de gastos de servicios de luz, agua y desagüe.

De igual manera, en el Indicador de Porcentaje del Gasto Público en Educación destinado a Locales, Materiales y Equipos Educativos, elaborado por la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, se señala que el gasto corriente en bienes y servicios, incluye el dinero dispuesto para el pago de tarifas de servicios generales (luz, agua, telefonía, etc.), así como otros servicios prestados por terceros, servicios no personales, bienes de consumo, entre otros⁸⁵.

En ese sentido, los recursos de las APAFAS no podrían ser utilizados para el pago de los servicios públicos domiciliarios de luz y agua de las instituciones educativas,

⁸³ Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, "Preguntas Frecuentes sobre deudas, obligaciones y contingencias del Estado". En: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/faq/deuda/deuda1.asp>. Acceso web 8 de octubre de 2007.

⁸⁴ Los citados clasificadores son instrumentos técnicos que permiten el registro ordenado y uniforme de las operaciones del Sector durante un determinado proceso presupuestal.

⁸⁵ Ministerio de Educación – MINEDU, Oficina de Estadística, "Indicadores de la Educación: Perú 2004", Lima, 2005.

pues la utilización de dichos recursos para tal fin se encuentra expresamente prohibida por ley, acarreando de esta manera la responsabilidad de los integrantes del Consejo Directivo que realicen dichos pagos.

b.2.2) El destino de los recursos de la APAFA establecido en el artículo 16° de la Ley N° 28628

Con relación a este tema, consideramos necesario señalar, previamente, que el artículo 16° de la Constitución establece la obligación del Estado de garantizar la calidad del servicio público de educación.

Asimismo, el artículo 13° de la Ley General de Educación dispone que entre los diferentes factores que interactúan para el logro de la calidad de la educación son “la inversión mínima por alumno que comprende la atención en salud, alimentación y provisión de materiales educativos”, así como, la *“infraestructura, equipamiento, servicios y materiales educativos adecuados a las exigencias técnico-pedagógicas de cada lugar y a las que plantea el mundo contemporáneo”,* *asimismo, señala que “corresponde al Estado garantizar los factores de calidad en las instituciones públicas”.*

De igual manera el artículo 21° de la citada ley establece como función del Estado el de *“proveer y administrar servicios educativos públicos gratuitos y de calidad para garantizar el acceso universal a la Educación Básica y una oferta equitativa en todo el sistema”.*

Teniendo en cuenta los citados artículos, se puede señalar que para garantizar la calidad de la educación el Estado tiene la obligación de realizar una inversión mínima por

alumno a fin de proveerle material educativo, asimismo, debe garantizar una infraestructura, equipamiento, servicios y materiales educativos adecuados, lo cual implica el mantenimiento, la adquisición, la conservación y la reparación de los mismos.

Sin embargo, la disposición contenida en el artículo 16° de la Ley N° 28628 permite a las APAFAS destinar sus recursos a colaborar -entre otros fines- con el mantenimiento y reparación de la infraestructura física, la conservación y refacción del mobiliario escolar, la adquisición y mantenimiento de materiales educativos.

A nuestro criterio, cuando la referida disposición establece que las APAFAS pueden colaborar, debe entenderse que dichas asociaciones no están obligadas a destinar sus recursos al mantenimiento y reparación de la infraestructura física, la conservación y refacción del mobiliario escolar, la adquisición y mantenimiento de materiales educativos, sino que voluntariamente pueden hacerlo, si así lo aprueba la Asamblea General.

No obstante, dicha disposición permite que en aquellas instituciones educativas en donde el Estado no ha destinado los recursos suficientes para, por ejemplo, mantener y reparar la infraestructura física de la escuela o para conservar y refaccionar el mobiliario escolar, los padres de familia tengan que destinar recursos para asumir estas obligaciones mínimas; es decir, en estos casos ambos compartirían tales obligaciones. Esta situación no sería compatible con el deber que tiene el Estado de implementar una educación inicial, primaria y secundaria obligatoria y gratuita, establecido tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En esa medida, consideramos que sería conveniente la modificación del artículo 16° de la Ley N° 28628, con el fin de que los recursos de las APAFAS sean destinados a colaborar con el desarrollo de actividades técnico pedagógicas de los alumnos como visitas guiadas de estudio, programas de orientación vocacional, entre otros; y no a financiar los costos básicos de operación de las escuelas, los cuales son parte de las obligaciones que las normas imponen al Estado.

Si bien los padres de familia han estado dispuestos a colaborar con la escuela, contribuyendo muchas veces con la construcción de aulas o con el mobiliario escolar, en continuidad con la antigua tradición del trabajo comunal, es porque son conscientes de que sus aportes y sacrificios permiten el acceso de sus hijos a la escuela y por ende a mayores posibilidades de desarrollo. Sin embargo, con igual fuerza los padres de familia también han reivindicado que el Estado debe asumir dicha responsabilidad, a través de las luchas que han realizado por el derecho a la gratuidad de la educación⁸⁶.

Sobre el particular, la anterior Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, en su informe “The State of the Right to Education Worldwide, Free or Fee: 2006 Global Report”, ha señalado que en el Perú el intento fue obviamente hacer una educación pública gratuita con una educación privada subsidiada, sin embargo, ello es un reto arduo para el Perú, pues un

⁸⁶ Cabe mencionar que cuando el gobierno del General Juan Velasco Alvarado decretó en 1969 la suspensión de la gratuidad para los alumnos desaprobados en un curso, se levantó una ola de protestas en Ayacucho y Huanta que costaron vidas. El gobierno, al final, tuvo que retroceder. Ver Ansión, Juan, “Del mito de la educación al proyecto educativo”, En: Portocarrero, Gonzalo y Valcárcel, Marcel (editores), *El Perú frente al Siglo XXI*, Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial, Lima, 1995.

tercio de su población está en edad escolar. A pesar de que las Instituciones Educativas se incrementaron en la década de los 90, se siguió permitiendo que los padres de familias asuman el 41% del costo de la educación pública. Los cobros incluyen matrícula, asociación de padres de familia, alimentación escolar, con cobros adicionales referidos a reparaciones en las escuelas, agua, electricidad o materiales educativos, adicionalmente a los costos referidos a transporte y uniformes⁸⁷.

Superar esta situación implica que el Estado cuente con un plan detallado de acción progresiva que permita implantar la gratuidad en los niveles de inicial y primaria, a fin de que asuma por completo los costos de los factores que inciden en la calidad de la educación y que no traslade éstos a los padres de familia.

1.3.4. Alcance del derecho a la gratuidad de la educación

De acuerdo a lo establecido en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que el Estado peruano ha ratificado, así como de lo dispuesto en la Constitución y las leyes nacionales, es posible señalar que la gratuidad de la educación en los niveles inicial, primaria y secundaria implica la gratuidad de los costos de matrícula, así como la prohibición de cobros y de la exigencia de compra y uso obligatorio de uniformes que imposibiliten la permanencia del alumno.

De igual manera, implica que en los niveles de inicial y primaria el Estado implemente programas

⁸⁷ Tomaševski, Katarina, "The State of the Right to Education Worldwide, Free or Fee: 2006 Global Report", Copenhagen, Agosto, 2006.

complementarios de alimentación, salud y entrega de materiales educativos, y en las escuelas rurales el Ministerio de Educación, en cooperación con otras entidades estatales que brindan los servicios en áreas rurales, promueva la distribución gratuita de raciones de desayuno o almuerzos, de textos y útiles escolares, de uniformes y calzado escolar para las niñas y adolescentes, lo cual permite aliviar la carga de las familias que invierten en la educación de sus hijos, toda vez que la inversión en tales rubros constituyen gastos indirectos.

En esa medida, se puede sostener que el Estado peruano ha optado por una posición intermedia con respecto a la gratuidad en los niveles de inicial y primaria, debido a que las normas internas garantizan no sólo la matrícula gratuita en dichos niveles sino que establecen la obligación del Estado de cubrir algunos gastos indirectos como alimentación, salud, entrega de materiales educativos y en las escuelas rurales desayuno o almuerzos, textos y útiles escolares, uniformes y calzado escolar.

Por ello, teniendo en cuenta los alcances del derecho a la gratuidad de la educación, las autoridades (ya sea del gobierno central, regional o local), los directores de las instituciones educativas o los miembros de las APAFAS no pueden establecer derechos u otros cobros que condicionen la matrícula de los estudiantes, referidos, por ejemplo, a la infraestructura y mobiliario de la institución educativa. Asimismo, la gratuidad de la enseñanza implica que no se exija a los padres la compra de útiles escolares para la matrícula de sus hijos, que no se establezcan cobros durante el año que limiten la permanencia de los alumnos en la institución educativa y que no se imponga el uso obligatorio de uniformes, pues de realizarse estas

exigencias, constituirían gastos que las familias deben asumir y que generan desincentivos en la población para poder acceder al servicio educativo estatal y permanecer en él.

En ese sentido, los padres de familia podrán reclamar a nivel administrativo o en la vía judicial, a través de un proceso de amparo⁸⁸, cuando se vulnera el contenido de este derecho, ya sea porque se condiciona la matrícula de sus hijos al pago de un derecho o cuota asociativa o se los excluye de un programa de salud o alimentación, donde éstos se brinden, sin una justificación razonable.

⁸⁸ El amparo es un proceso constitucional que se encuentra regulado en el inciso 2) del artículo 200° de la Constitución y en el Código Procesal Constitucional, el cual puede ser interpuesto por una persona cuando por acción u omisión cualquier autoridad, funcionario o persona vulnera o amenaza sus derechos reconocidos por el Texto Constitucional, a excepción de los derechos protegidos por los procesos constitucionales de hábeas corpus y hábeas data.

SEGUNDA PARTE

EI FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

El financiamiento de la educación pública en el Perú no se encuentra únicamente en manos del Estado, estudios previos⁸⁹ han puesto en evidencia que las familias de los niños, niñas y jóvenes que acceden al sistema educativo público incurren en gastos que representan una proporción importante del total de recursos (estatales y familiares) que se destinan al mantenimiento de la educación. Es por ello que en esta sección del Informe, dedicada al análisis del financiamiento de la educación pública, se tiene en cuenta no sólo el gasto público, sino también aquellos gastos efectuados por las familias de los estudiantes, de los cuales se tiene referencia tanto a partir de estudios previos como de las quejas registradas por la Defensoría del Pueblo con relación a cobros que condicionan la matrícula de los alumnos/as.

El análisis revela que el Estado peruano tiene tareas pendientes en relación a la gratuidad y equidad de la educación pública, condiciones que se encuentran garantizadas por un marco de tratados y leyes de alcance tanto nacional como internacional. Para cumplir con estas tareas, como veremos, resulta necesario, por un lado, que se incremente la cantidad de recursos que el Estado destina al sector educación, y por otro lado, que se replantee la asignación del gasto público en educación, de modo que la atención a las zonas donde las condiciones de enseñanza son más precarias sea una prioridad.

⁸⁹ Saavedra y Suárez, Op. cit. y PREAL – GRADE Op. cit.

2.1. Gasto Público en Educación

En este apartado se presenta y analiza el esfuerzo financiero que hace el Estado en el sector educación en base a tres indicadores tradicionalmente usados para este fin:

- El gasto público en educación como proporción del Gasto Público Total
- El gasto público en educación como proporción del Producto Bruto Interno
- El gasto público en educación por alumno

Tomando como marco lo expuesto por Morduchowicz (2004)⁹⁰, se tiene que cada uno de estos tres indicadores brinda una aproximación distinta a la importancia asignada al sector educación desde el Estado. El primer indicador da cuenta de qué parte de la totalidad de los recursos fiscales se destinan a la educación pública, esta proporción puede entenderse como la importancia relativa del sector educación dentro de las políticas encaradas por el gobierno. El segundo resulta complementario al primero en la medida que indica la proporción que representa el desembolso estatal con respecto a la riqueza generada en nuestro país. Finalmente, al relacionar el volumen de matrícula con el gasto público en educación, el tercer indicador expresa cuánto se desembolsa en promedio por cada alumno/a matriculado/a en el sistema⁹¹.

⁹⁰ Morduchowicz, Alejandro, *Discusiones de la economía de la educación*, Editorial Losada, Buenos Aires, 2004.

⁹¹ Cabe tener en cuenta que, de acuerdo a este mismo autor, no son necesariamente los países con un mayor gasto por alumno o los que tienen los más grandes presupuestos quienes hacen un mayor esfuerzo financiero, pues estos indicadores -tradicionalmente empleados en este análisis- dejan de lado aspectos (como la distribución de la población en el territorio, o la distribución de la misma por edades, entre otros) que es aconsejable tener en cuenta al medir el esfuerzo financiero efectivo que un país realiza en el sector educativo.

Antes de presentar estos indicadores, se debe tener en consideración que el destinar un mayor nivel de recursos al sector educación abre la posibilidad de ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad educativa, sin que exista una relación necesariamente directa entre un mayor gasto estatal y el logro de una educación universal y de mejor calidad. La consecución de estos objetivos dependerá no sólo del nivel de recursos destinados al sector, sino también de la forma en que esos recursos sean administrados en el marco de las políticas educativas.

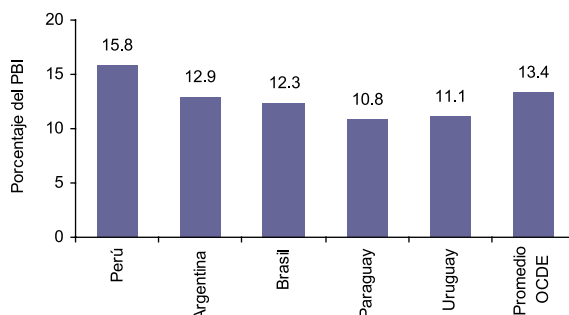
En esta línea, conviene tener en cuenta lo expuesto por Andrade et al (2006)⁹² en el estudio sobre las necesidades de capacitación de gestión educativa en ocho regiones del país. Estos autores dan cuenta de que el manejo presupuestal continua siendo un proceso prioritariamente administrativo: aun no encuentra procedimientos y mecanismos efectivos para recoger la demanda; no siempre logra ejecutar las actividades planeadas (como visitas de monitoreo, por ejemplo); y cuyo estilo de gestión conserva aun formas de trabajo aislado y altamente burocratizado. Dichas características, constituyen factores que deberán ser tomados en cuenta si se desea tener una mejor administración de los recursos públicos destinados a la educación.

⁹² Andrade, Patricia; Carrillo, Sandra y Nakano, Teresa, *Diagnóstico de necesidades de capacitación en gestión educativa de los actores educativos regionales y recomendaciones para el diseño de una oferta de capacitación pertinente a estas necesidades*. Consejo Nacional de Educación, Lima, 2006.

2.1.1. El gasto público en educación con respecto al gasto público total

El Gráfico N° 1 muestra que el gobierno del Perú destinó el 15.8% del total de sus gastos al sector educativo en el año 2005, proporción que al ser comparada con otros países de la región y los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁹³, resulta relativamente alta⁹⁴. El Gráfico N° 2 señala por su parte que el gasto en educación como parte del gasto público total ha venido incrementándose ligeramente entre los años 1999 y 2005⁹⁵.

Gráfico N° 1
Gasto público en educación como porcentaje del
gasto público total, para varios países (2004-2005)



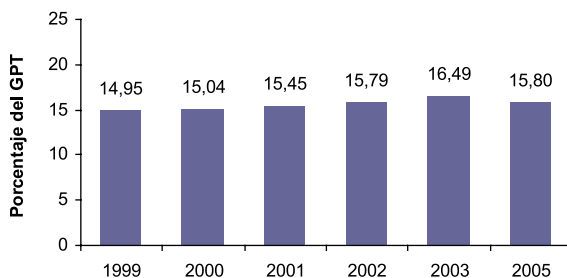
Nota: Tomado de MINEDU (2007). El dato correspondiente a Perú es referente al año 2005, los datos del resto de países son del 2004, con excepción de Paraguay, que corresponde al año 2003.

Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (2007), Education Counts, Benchmarking Progress in 19 WEI Countries, tablas 2.a.i y 2.c.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú.

⁹³ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados de economía de mercado. Esta organización agrupa a 30 diferentes países de América del Norte, Europa y Asia.

Gráfico N° 2
Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total (1999-2003)



Nota: GPT = Gasto Público Total. Los datos correspondientes a los años 1999 - 2003 fueron extraídos del documento de MINEDU (2005), mientras que el referente al año 2005 se obtuvo del documento MINEDU (2007).

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Consulta Amigable SIAF. Banco Central de Reserva del Perú - Series Estadísticas en www.bcrp.gob.pe

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

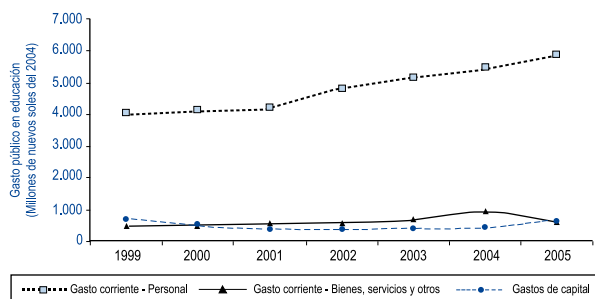
Es importante señalar aquí que el incremento del gasto público en educación entre los años 1999 y 2003 se debió principalmente por el aumento de las remuneraciones a los docentes. Entre esos años la proporción del gasto público en educación destinada a locales, materiales y equipos educativos (gastos de capital) se redujo en 7 puntos porcentuales (del 12.6% al 5.8% del gasto público en educación), lo que en valores absolutos equivale a una reducción del gasto de capital de 623 a 307 millones de nuevos soles (MINEDU, 2005). Más aun, hacia el año 2003

⁹⁴ El Gasto Público en Educación se define como “*el gasto en instituciones de gestión educativa y crédito educativo –exceptuando pensiones y servicio de la deuda–, financiado con recursos públicos provenientes de los gobiernos central, regional y local. Esta definición se ajusta a la utilizada a nivel internacional*” MINEDU Op. Cit., 2005, p. 82.

⁹⁵ Los Gráficos 1 y 2 fueron elaborados tomando información de MINEDU (2005) y de Ministerio de Educación – MINEDU, Oficina de Estadística, “Indicadores de la Educación en el Perú 2006” En: <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=357>, Acceso web 11 diciembre de 2007.

sólo la quinta parte del gasto adicional fue destinado a bienes y servicios, otros gastos corrientes e inversiones, tal como se muestra en el Gráfico N° 3. En efecto, entre los años 1999 y 2005 los incrementos en los montos destinados a la educación pública fueron orientados hacia el rubro de gastos corrientes – personal, mientras que el monto destinado al rubro gastos de capital fue reducido (PREAL-GRADE, 2006).

Gráfico N° 3
Gasto público en educación,
por grupos de gasto (1999-2005)

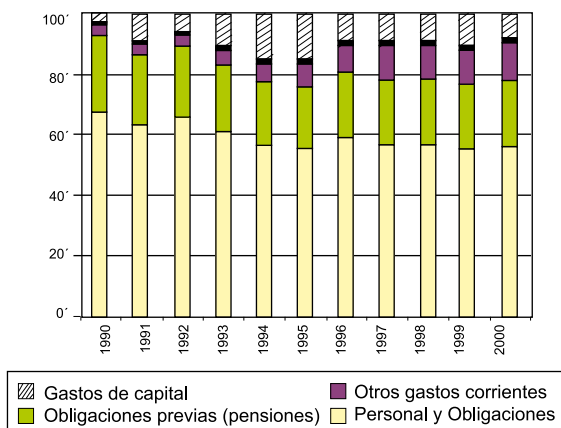


Nota: Tomado de PREAL – GRADE (2006)

Fuente: MINEDU - Unidad de Estadística Educativa

Cabe tener en cuenta que esta no es una característica coyuntural de la asignación del gasto educativo. Si revisamos la evolución del gasto público en educación en años anteriores a 1999 encontramos que la proporción de los gastos de capital exhibió una tendencia creciente entre los años 1990 y 1995, explicada principalmente por la inversión en infraestructura llevada a cabo por el gobierno; sin embargo, luego del año 1995 esta proporción disminuye, masnteniendose casi constante entre los años 1996 hasta finales de la década. Es decir, los relativamente bajos niveles de inversión estatal en infraestructura y equipos educativos no son un tema nuevo en el financiamiento de la educación pública, tal como se muestra en el Gráfico N° 4:

Gráfico N° 4
Composición porcentual del
gasto público en educación
(1990-2000)



Nota: Tomado de Saavedra y Suárez (2002). Los datos corresponden al gasto total en educación (todos los niveles).

Fuente: Base de Calendarios Compromisos 1990-1996, estimaciones Ministerio y presupuestos públicos ejecutados 1997-2000.

De acuerdo a los últimos datos disponibles⁹⁶, el nivel del gasto de capital en el sector educación se ha incrementado en los últimos años, elevándose de 336 a 734 millones de nuevos soles corrientes entre los años 2001 y 2006. Pese a este esfuerzo, la proporción que los gastos de capital representan con respecto al total del gasto público en educación continúa siendo relativamente bajo (9.22% en el año 2006). Más aun, esta situación se mantiene si el cálculo se realiza tomando en cuenta no sólo el gasto en educación procedente del Estado, sino también el de fuentes privadas⁹⁷. En efecto, la proporción de los recursos (públicos y privados) destinados a la educación que se

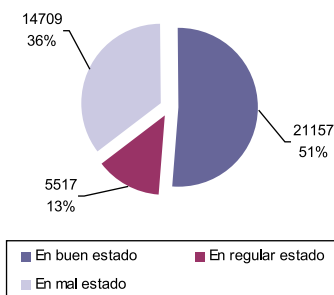
⁹⁶ MINEDU, Op. Cit., Acceso web 11 de diciembre 2007.

⁹⁷ El gasto privado comprende el gasto de los hogares en los rubros de matrícula y pensiones así como las donaciones de empresas dirigidas a instituciones educativas.

asigna al rubro de gastos de capital fue de 5.2% en el año 2006⁹⁸.

Asimismo, es importante recalcar que la relativamente baja inversión en el rubro de gasto de capital se traduce, por un lado, en la falta de acceso a los servicios básicos en las escuelas públicas del país: el 39.8% no cuentan con servicio de agua, el 67.5% no tienen desagüe y el 57% no cuenta con servicio de energía eléctrica⁹⁹; y por otro lado, en que casi en la mitad de las escuelas públicas, la infraestructura no se encuentra en buen estado (ver Gráfico N° 5). Más aun, la proporción de locales escolares públicos que no se encuentran en buen estado es más común entre las escuelas ubicadas en zonas pobres o pobres extremas (60% y 64% respectivamente) que entre aquellas localizadas en áreas no pobres (49%)¹⁰⁰.

Gráfico N° 5
Condiciones de la infraestructura
de las escuelas públicas (2005)



Nota: Tomado de Vexler (2006)¹⁰¹. Incluye el total de locales educativos públicos.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

⁹⁸ Estos datos fueron tomados del documento MINEDU, Op. cit. Acceso web 11 de diciembre 2007.

⁹⁹ Vigo, Gladys y Nakano, Teresa, Op. cit., p. 91.

¹⁰⁰ Estos datos fueron tomados MINEDU. Op. cit. Acceso web 11 de diciembre 2007.

Ante estos resultados con respecto a la distribución del gasto educativo por rubros, se tiene que si bien el servicio de educación es mano de obra intensiva¹⁰² y es esperable que la mayor proporción de los gastos en educación se destinen al pago de salarios de los docentes, resulta innegable que la disminución del monto destinado a locales, materiales y equipos obstaculiza el mantenimiento y mejora de las condiciones físicas de las escuelas, sobre todo las de las más pobres. Esto, inevitablemente se traduce en la reproducción y aumento de las brechas entre las escuelas del sistema educativo público, es decir, en la perpetuación de la inequidad al interior de la educación pública.

De esto da cuenta el Proyecto Educativo Nacional -PEN-, que en su segundo resultado afirma que: *“la racionalidad actual de la elaboración de presupuestos educativos está dirigida a la conservación del injusto y deficiente estado de cosas: se privilegia el pago de las planillas y se descuida la asignación de mayores fondos para invertir en calidad educativa¹⁰³; se mantiene una estructura de gastos y asignaciones que no toma en cuenta las inequidades persistentes entre distintas regiones, localidades y escuelas*

¹⁰¹ Vexler, Idel (2006). “Informe sobre la educación peruana: situación y perspectivas”. Ministerio de Educación.

¹⁰² De acuerdo a la teoría económica, se tiene que para producir cualquier bien o servicio, se requiere tanto de capital (infraestructura y equipos), como de mano de obra (trabajadores), estos dos elementos se denominan factores de producción. La educación, en comparación con otros servicios o bienes, emplea en su producción más mano de obra que capital, por ello, es considerado un servicio mano de obra intensiva. Para mayor detalle, ver Nicholson, Water, *Teoría Macroeconómica. Principios Básicos y Aplicaciones*. McGraw-Hill, 1997.

¹⁰³ Cabe recordar aquí que de acuerdo al artículo 13 de la Ley General de Educación, los factores que interactúan para el logro de la calidad son: “infraestructura, equipamiento, servicios y materiales educativos adecuados a las exigencias técnico-pedagógicas de cada lugar y a las que planea el mundo contemporáneo”

y, por lo tanto, no se apunta a atenuarlas o corregirlas; se conserva una proyección de inversión y gastos indiferente a la misión de incorporar aquellos que no son atendidos o que son muy precariamente atendidos por el sistema¹⁰⁴

En general, los resultados presentados hasta aquí revelan que en el Perú el gasto público destinado a la educación con respecto al gasto público total resulta ser uno de los más altos en la región, sin embargo, la cantidad de recursos en el que ésta proporción se traduce no resulta ser suficiente para que el Estado peruano responda a los requerimientos que supone contar con una educación con calidad y equidad. En ese sentido, se obtaculiza el logro de una educación primaria de calidad para todos los niños y niñas hacia el año 2015, tal como se establece en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del Plan Nacional de Educación para Todos¹⁰⁵. En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas recomienda reiteradamente en los informes correspondientes a los años 1997 y 2006, el incremento de los recursos públicos destinados a educación:

¹⁰⁴ Ministerio de Educación – MINEDU, Consejo Nacional de Educación, *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú*, Resultado N° 2, Objetivo estratégico N° 4, 2007, p. 106.

¹⁰⁵ Por un lado, entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio se tiene como meta asegurar para el año 2015 que los niños y niñas de todo el mundo terminen un ciclo completo de enseñanza primaria. Por otro lado, los tres primeros Objetivos Estratégicos del Plan Nacional de Educación para Todos son: (1) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos; (2) Velar por que antes del año 2015 todos los niños, sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad, y la terminen; y (3) Velar porque sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

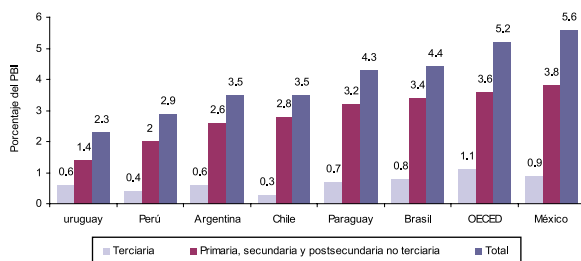
- “El Comité recomienda que el Gobierno del Perú aumente sus inversiones en la educación. El Comité recuerda a este respecto la obligación del Estado Parte de garantizar la educación obligatoria y gratuita a todos los niños en el Perú, con el fin de reducir la tasa de analfabetismo” (Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Perú; Año 1997, Artículo 37)
- “El Comité recomienda al Estado Parte: Que insista en la calidad de la enseñanza y acelere el aumento de los recursos destinados a la educación, y mejor asignados, en el presupuesto nacional;... que redoble sus esfuerzos para aliviar a las familias de los gastos suplementarios y ocultos de la escolarización” (Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Perú; Año 2006, Artículo 61, incisos a y f).

2.1.2. El gasto público en educación con respecto al Producto Bruto Interno (PBI)

Tal como se aprecia en el Gráfico N° 6, la proporción del gasto público en educación con respecto al PBI sugiere que el esfuerzo público destinado a la educación en nuestro país es escaso, en comparación con otros países de la región y con los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Más aun, el Gráfico N° 7 se aprecia que esta proporción se ha mantenido prácticamente estable entre los años 1999 y 2006, oscilando alrededor del 2.7 por ciento¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Aparentemente tendríamos entonces una contradicción: mientras que el primer indicador analizado sugiere un esfuerzo financiero relativamente alto de nuestro país en comparación con el resto de países de la región, el segundo indica todo lo contrario. Aquí se debe tener presente lo señalado anteriormente, estos indicadores resultan complementarios y revelan cada uno una aproximación distinta al esfuerzo financiero del Estado en el sector educativo. Así, de acuerdo al MINEDU (2005), esta aparente contradicción

Gráfico N° 6
Gasto público en educación como porcentaje del PBI para varios países (2004)

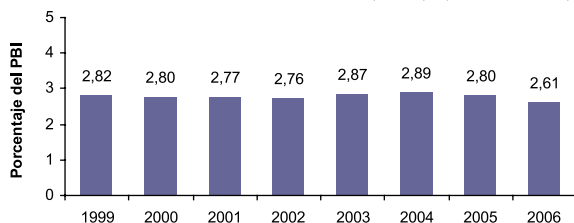


Nota: Tomado de PREAL – GRADE (2006).

Fuente: UNESCO (2006). Education Counts. World Education Indicators. Unesco Institute for Statistics.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Gráfico N° 7
Gasto público en educación como porcentaje del Producto Bruno Interno (PBI) (1999-2003)



Nota: Los datos correspondientes a los años 1999 - 2003 fueron extraídos del documento de MINEDU (2005), mientras que los referentes a los años 2004-2006, corresponden al documento MINEDU (2007).

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Consulta Amigable- Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP). Banco Central de Reserva del Perú - Series Estadísticas en www.bcrp.gob.pe

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

se explica en última instancia por la relativamente baja presión tributaria de nuestro país, que determinaría que el tamaño del gasto público total respecto del PBI en Perú resulte menor en comparación con otros países de la región.

Si bien durante el periodo de referencia del gráfico anterior la economía del país se encuentra en crecimiento, lo que implica que el volumen de recursos destinados al sector se ha incrementado¹⁰⁷, el mantenimiento de esta proporción en ese nivel representa, no sólo un esfuerzo insuficiente para la consecución de las metas y recomendaciones expuestas en el apartado anterior, sino también un incumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Nacional del año 2001. De acuerdo a éste, el Estado debería efectuar incrementos progresivos en la proporción del gasto público en educación a razón de 0.25 por ciento del PBI anualmente, hasta lograr que esta proporción sea equivalente al 6 por ciento en el año 2011¹⁰⁸. En la medida en que estos incrementos no se han llevado a cabo, la proporción del gasto público en educación con respecto al PBI se encuentra en la práctica en el punto de partida correspondiente al año 2001.

2.1.3. El gasto público por alumno

En los siguientes gráficos damos cuenta de la evolución del gasto por alumno en las últimas décadas. Tal como señalan Saavedra y Suárez (2002), el gasto por alumno ha tenido una tendencia decreciente entre los años 1970 y 2000. Estos autores afirman que luego de que en los primeros 5 años de la década de los años setenta se gastara en promedio 399 dólares por alumno¹⁰⁹, entre 1976 y 1986

¹⁰⁷ De acuerdo al MINEDU (2005) en el año 1999 el Gasto Público en Educación fue de 4,920 millones de nuevos soles, mientras que en el año 2001 fue de 6,040 millones de nuevos soles.

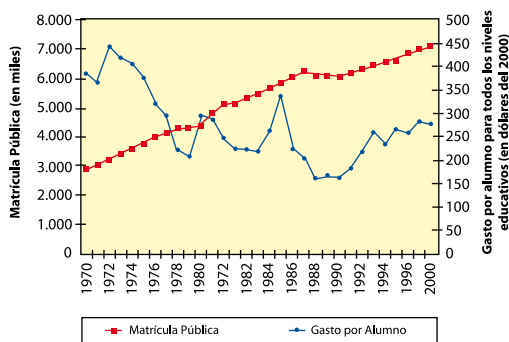
¹⁰⁸ Punto de acuerdo (i) en la Duodécima Política de Estado: Acceso Universal a una Educación Pública, Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y el Deporte.

¹⁰⁹ Los autores señalan que la serie del gasto por alumno fue deflactada a nuevos soles constantes del año 2000, utilizando el Índice de Precios Geométrico, y luego fue convertida a dólares a un tipo de cambio equivalente a 3.503 nuevos soles por dólar.

esta cifra bordeó los 255 dólares. El nivel mínimo se dio en 1990, año en que el gasto por alumno promedio cayó a los 162 dólares. La disminución del gasto por alumno durante estos años se explica por el incremento sostenido del número de matrículas acompañado por una tendencia decreciente del volumen de recursos que el Estado destinaba al sector educación (ver Gráfico N° 8).

De acuerdo a los mismos autores, los primeros años de los noventa representan un punto de inflexión en esta tendencia, pues si bien los incrementos de alumnos y alumnas en el sector se mantuvieron, éstos fueron menores que los incrementos registrados en el gasto estatal en educación a lo largo de la década de los noventa. Así, hacia el año 2000, el gasto promedio por alumno fue de 278 dólares, monto que sin embargo no se equipara al registrado al inicio de los años setenta y que antes bien resulta similar al del año 1981.

Gráfico N° 8
Gasto público por alumno en Educación
(1970-2000)

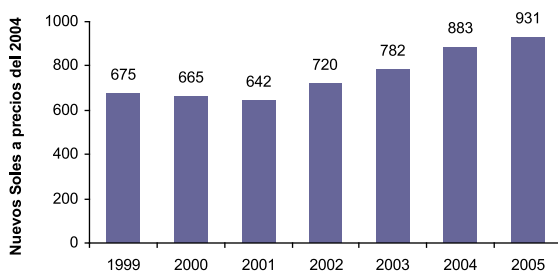


Nota: Tomado de Saavedra y Suárez (2002)

Fuente: Estadísticas Básicas 1998-2000 y estimaciones del Ministerio de Educación.

Durante los años 2000 a 2005, tal como era de esperarse, en vista de los incrementos del gasto público en educación señalados en las secciones anteriores, el gasto por alumno continuó incrementándose (ver Gráfico N° 9). Por otra parte, en el Gráfico N° 10 se aprecia el valor de este indicador para los diferentes niveles que cubre el Estado. El gasto promedio por alumno se incrementa a medida que pasamos de un nivel a otro en la estructura del sistema educativo, con lo que el estimado para la educación superior resulta ser el más elevado, representando el doble de lo que en promedio el Estado invierte en cada alumno/a matriculado/a en una escuela secundaria. La educación secundaria, a su vez, resulta ser la que recibe un mayor gasto por alumno entre los tres niveles de la educación básica.

Gráfico N° 9
Gasto Público en Educación por alumno
(1999-2005)

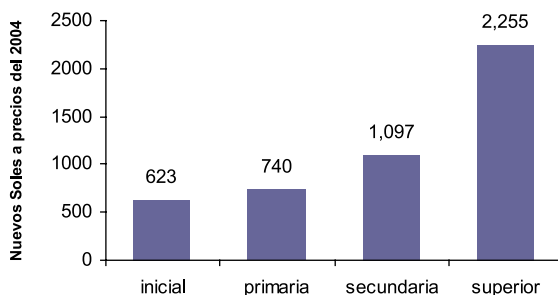


Nota: Tomado de PREAL – GRADE (2006). El gasto público por alumno presentado sólo considera el gasto en los programas de educación inicial, primaria, secundaria y superior.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas- Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), páginas web del Banco Central de Reserva del Perú y el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Gráfico N° 10
Gasto público en educación por alumno,
según nivel educativo (2005)



Nota: Tomado de PREAL – GRADE (2006)

La cifra correspondiente a educación superior incluye la universitaria (S/. 1979) y la no universitaria (S/. 1401).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), página web del Ministerio de Economía y Finanzas; Estadística básica 1998-2005, página web del Ministerio de Educación; y Asamblea Nacional de Rectores.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

De acuerdo al documento del MINEDU (2007), en el año 2006 el gasto público por alumno correspondiente al nivel primaria es igual a S/. 927 (nuevos soles corrientes), es decir, se ha registrado un incremento con respecto al año 2005¹¹⁰. Cabe señalar, que si al hacer el cálculo del gasto por alumno en el nivel primaria se consideran no sólo los recursos públicos sino también los privados, este indicador asciende a 479 dólares PPA¹¹¹.

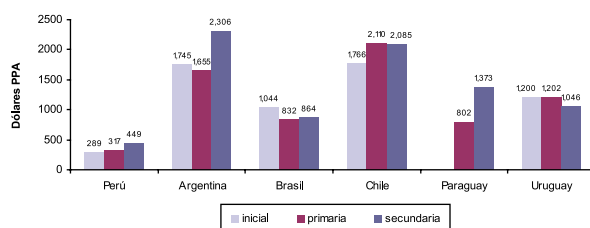
Por último, tomando como referencia lo expuesto por Morduchowicz (2004) con respecto a la necesidad de la

¹¹⁰ Los niveles del gasto por alumno referentes a los años 2005 y 2006 fueron extraídos del documento MINEDU (2007).

¹¹¹ PPA: Paridad de poder adquisitivo, tipo de cambio que iguala el poder de compra de diferentes monedas en los países correspondientes a una canasta de bienes determinada. El cálculo emplea como unidad monetaria de base el dólar de los Estados Unidos.

interpretación de este indicador en términos relativos a otras magnitudes de gasto por alumno, el Gráfico N° 11 muestra los diferentes gastos por alumno para diferentes países de la región. Las interpretaciones derivadas de estas estimaciones deben ser tomadas con extrema cautela, sobre todo al asociar la calidad de la educación impartida al gasto por alumno. Tal como lo afirman Morduchowicz (2004) y el MINEDU (2005), el gasto por alumno resume la asignación de recursos en el sector independientemente de los precios de los insumos, remuneraciones, la dispersión de la población¹¹², la eficiencia en la ejecución del gasto, la eficiencia educativa interna, entre otras modalidades de prestación del servicio educativo; elementos que pueden explicar las brechas observadas entre los países.

Gráfico N° 11
Gasto estatal por alumno para varios
países de América Latina (2001)



Nota: Tomado de Minedu (2005). El tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo es empleado en las estimaciones del indicador en diferentes países porque permite establecer una base homogénea en la comparación del poder de compra de distintas monedas.

Fuente: OCDE. Anexo 3 de las notas en www.oecd.org/edu/eag2004.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú.

¹¹² No resulta extraño que de acuerdo a esta medida los países que más se esforzarían sean los de menor cantidad de habitantes y mayores recursos *per capita*.

Resulta importante tener presente además que el gasto por alumno sólo vincula la inversión en el sector educación con la demanda efectiva que tiene el sistema (número de alumnos y alumnas matriculados), sin tomar en cuenta la demanda potencial de la educación (Morduchowicz, 2004). Es pertinente tener esto en consideración sobre todo para los niveles de educación inicial y secundaria de la educación básica, que se encuentran aun lejos de la cobertura universal¹¹³.

A partir de lo expuesto en los párrafos anteriores, se concluye que la ampliación de la educación básica, la garantía de la gratuidad de la enseñanza y el mejoramiento de la calidad educativa requieren indudablemente de mayores niveles de inversión por parte del Estado en el sector educación, pues los niveles registrados hasta hoy resultan ser insuficientes para lograr que el Estado peruano cumpla con los compromisos adquiridos y recomendaciones otorgadas tanto a nivel nacional como internacional. De forma particular, tomando en cuenta lo expuesto por el PEN, se encuentra que el análisis del gasto por alumno a nivel regional pone en evidencia importantes niveles de inequidad en este indicador¹¹⁴. En efecto, en Moquegua - región a la que corresponde el mayor gasto por alumno - a cada niño/a matriculado/a en la educación primaria pública se le asigna en promedio el doble de recursos asignados a regiones como Cusco, Huancavelica o Huánuco, a pesar de que en estas tres últimas regiones se encuentra una mayor

¹¹³ De acuerdo al MINEDU (2005) la proporción de niños en edad de asistir a una escuela de nivel inicial que de hecho lo hacen es 62 por ciento; esta misma proporción en niños y jóvenes en edad de asistir a una escuela de nivel secundario es 86 por ciento.

¹¹⁴ Ministerio de Educación – MINEDU, Consejo Nacional de Educación, Op. cit., Objetivo estratégico N° 4, p. 96.

incidencia de pobreza y un menor Índice de Desarrollo Humano¹¹⁵.

2.2. El gasto de las familias en la educación pública

En la sección anterior se mostró que los recursos que el Estado destina al sector educativo son menores a los requeridos, en el marco de convenios de alcance nacional e internacional. A partir de lo encontrado en estudios previos, la presente sección pondrá en evidencia que los bajos niveles de inversión en el sector educativo por parte del Estado son complementados con sistemáticos desembolsos por parte de las familias.

Saavedra y Suárez (2002) señalan que en el Perú la participación de las familias en el financiamiento de la educación de sus hijos es un fenómeno que parece haberse agudizado en la década de los años 90. Este incremento del gasto de las familias puede explicarse por la tendencia decreciente del gasto público por alumno entre los años 1970 y 2000 (Gráfico N° 8). Para este periodo, mientras el número de alumnos y alumnas en el sistema educativo iba en aumento sostenido, el volumen de recursos que el Estado destinaba al sector educación no resultaba suficiente para responder el incremento de la matrícula, ni financiar todas las necesidades de las escuelas. Este hecho se tradujo en una sistemática reducción del gasto promedio por alumno. Dado que los recursos públicos que llegaban

¹¹⁵ El gasto por alumno corresponde al año 2006 y fue extraído de MINEDU (acceso web 11 de diciembre de 2007). Para consultar los datos de incidencia de pobreza, ver el Mapa de Pobreza (2001) del Ministerio de Economía y Finanzas. Los datos correspondientes al Índice de Desarrollo Humano se encuentran en el documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD “Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía”, 2006.

a las escuelas eran en la práctica cada vez más bajos, los autores postulan la hipótesis de que las contribuciones del Estado a los diferentes centros educativos habrían pasado por debajo de un umbral luego del cual una escuela simplemente no puede operar. Los padres se habrían visto entonces obligados a cubrir el diferencial entre dicho umbral de gasto y la contribución que en efecto el Estado realizaba, con el fin de que la escuela donde sus hijos e hijas recibían educación continúe operando.

De este modo, para que las escuelas continúen en funcionamiento requieren de la contribución de los padres de familia. Ante esto, cabe traer a colación lo expuesto por el PEN con respecto a los aportes de las familias en los aspectos materiales y económicos para el funcionamiento de las escuelas, los cuales en la práctica acaban sustituyendo la no presencia del Estado, situación que ha “debilitado la participación de los padres de familia en el aprendizaje de sus hijos/as así como en la gestión escolar”¹¹⁶.

Saavedra y Suárez estiman¹¹⁷ que para el año 2000 las familias con hijos matriculados en escuelas primarias públicas gastaron 242 millones de dólares, cifra que sólo es ligeramente superior a la del año 1997. Este gasto equivalía al 0,45% del PBI e implicaba un gasto familiar promedio de 44,5 dólares anuales por alumno. Saavedra y Suárez comparan estos gastos con los de las familias que tienen a sus hijos matriculados en escuelas primarias privadas, señalando que el gasto total de estas familias fue

¹¹⁶ Ministerio de Educación – MINEDU, Consejo Nacional de Educación, Op. cit., p. 31

¹¹⁷ Las estimaciones relacionadas al gasto familiar tienen las siguientes fuentes: Estadística Básica 1997 y Estadística Básica 2000 provenientes de la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación; y las ENNIV 1997 y 2000 (Cuánto S.A.)

de 319 millones de dólares, lo cual representó el 0,59% del PBI y un gasto promedio de 572 dólares por alumno. En el caso de las familias con hijos en escuelas secundarias, el gasto total de aquellas que tienen hijos en escuelas públicas ascendía a 185 millones de dólares y el gasto por alumno en promedio fue de 94 dólares, casi la sexta parte del gasto por alumno de las familias con hijos en el sistema privado.

Para el año 2000, a partir de dividir los gastos totales, es decir tanto el proveniente del Estado como aquel desembolsado por las familias, entre el número de alumnos y alumnas en el sistema educativo, Saavedra y Suárez (2002) estiman para el caso de la primaria pública que el gasto promedio por cada alumno/a es de 200 dólares, de los cuales las familias aportaron el 32 por ciento. En el caso de los alumnos de escuelas secundarias públicas, el gasto promedio fue de 285 dólares, de los que las familias aportaron el 33 por ciento. En este contexto, dado que la educación pública no se encuentra financiada únicamente por el Estado, sino también –y en una proporción importante– por las familias, en la práctica y a diferencia de lo estipulado en el artículo 4° de la Ley General de Educación¹¹⁸, la enseñanza en las escuelas públicas tanto primarias como secundarias dista de ser gratuita.

¹¹⁸ Artículo 4° de la Ley General de Educación.- Gratuidad de la educación: *“La educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos”.*

2.2.1. Desigualdad en los niveles de gasto de las familias

Basándose en el gasto que las familias realizan en la educación de sus hijos/as por quintil de ingreso y asumiendo que el gasto estatal es igual para todos los alumnos, estos autores presentan una aproximación gruesa de la inequidad en el gasto total por alumno al interior de la educación pública. Los autores señalan que esta es una aproximación gruesa de la inequidad, en la medida en que en la práctica el gasto por alumno no se distribuye igualmente en las diferentes regiones o escuelas del país. De hecho, como señalábamos en párrafos anteriores, el PEN da cuenta de esto, señalando que “las regiones con más población rural empobrecida... (continúan) siendo (las) menos favorecidas a la hora de recibir recursos para la educación”¹¹⁹.

Los quintiles de ingreso a los que se refieren los autores se obtienen mediante dos pasos: ordenando a las familias en orden ascendente de acuerdo a su nivel de ingresos, y dividiendo luego a las familias en 5 grupos integrados por el mismo número de familias. Por ejemplo, si se tuviese en total 50 familias y las ordenamos en orden ascendente de acuerdo a sus ingresos, en el primer grupo se encontrarán las 10 primeras familias que constituyen el quintil de ingresos más pobre, y en el quinto y último grupo se tendrá a las 10 familias que conforman el quintil de ingresos más rico.

Al calcular el gasto promedio que las familias realizan en educar a sus hijos e hijas para cada uno de estos cinco

¹¹⁹ Ministerio de Educación – MINEDU, Consejo Nacional de Educación, Op. cit., Objetivo estratégico N° 4, p. 95.

grupos que son los quintiles de ingreso del hogar y sumar estos montos al que desembolsa el Estado (asumiendo que el gasto estatal es igual para todos los alumnos), se pone en evidencia la inequidad del gasto total por alumno en la educación pública, en tanto los alumnos y alumnas pertenecientes a los hogares más ricos resultan ser destinatarios de un mayor nivel de recursos en comparación con aquellos y aquellas provenientes de hogares más pobres. Los autores señalan que para el caso de la primaria, un alumno perteneciente a los hogares del quintil más rico y que accede a la educación pública recibe (entre los aportes familiares y los del Estado) 326 dólares, cifra que resulta ser 96% más de lo que recibe un alumno del quintil más pobre. En el caso de la secundaria, este monto es de 374 dólares, que representa un 53% más de lo que –en promedio– recibe un alumno en el quintil más pobre. Saavedra y Suárez resaltan además que estas diferencias se encuentran subestimadas ya que el gasto del Estado que llega a los quintiles más pobres en la práctica es menor que aquel que llega a los quintiles menos pobres.

Pero la inequidad del gasto en educación pública va más allá. De acuerdo a lo estimado por los autores, no es sólo el monto destinado a la educación pública por alumno/a (constituido por los aportes familiares y los del Estado) lo que varía de acuerdo al quintil de ingresos de las familias, sino también el monto que aportan las familias y lo que éste representa en relación con el ingreso total del hogar. Aquellas familias pertenecientes al quintil más pobre gastan 39 dólares al año, lo que equivale a 4.3 dólares mensuales (considerando los meses en que asisten a la escuela); en cambio, en las familias del quintil más rico el gasto es de 181 dólares, lo que representa 20 dólares al

mes. Pero, aunque el gasto de las familias más pobres es menor que el de las familias de los quintiles más ricos, la proporción que este monto representa con respecto al total de sus gastos es mayor que la observada en las familias de mayores recursos. Así, las familias más pobres en promedio destinan el 5.2% de su gasto total a la educación de sus hijos e hijas, mientras que en las familias del quintil más rico este porcentaje disminuye a 3.5%.

Esto revela entonces que la inequidad en el gasto total por alumno al interior de la educación pública tiene dos componentes: por un lado, entre las familias más pobres lo invertido en la educación de sus hijos les significa (si bien ligeramente) un mayor esfuerzo o proporción de sus ingresos, en comparación con las familias de mayores recursos; y por otro lado, dados sus menores niveles de ingresos, el monto que destinan para la educación de sus hijos resulta ser casi la mitad de aquel que en promedio desembolsan las familias del quintil más rico.

2.2.2. Distribución del gasto de las familias en educación

En cuanto a los rubros más sobresalientes en los que se distribuye el gasto de las familias, Saavedra y Suárez señalan, en primer lugar, que las familias destinan una mayor proporción de este gasto a libros, textos y útiles; esto, independientemente del nivel socioeconómico del hogar. Un análisis más desagregado revela que, en promedio, los hogares pertenecientes al quintil más pobre destinan el 44.5 por ciento del gasto en educación a este rubro, mientras que entre los hogares más ricos este porcentaje disminuye a 38.1 por ciento. En segundo lugar, en todos los quintiles, alrededor de la cuarta parte del gasto se destina

a uniformes. Finalmente, en tercer lugar se ubica el gasto en refrigerio y transporte, que es porcentualmente mayor en los quintiles más ricos (Saavedra y Suárez, 2002).

El informe PREAL-GRADE (2006) complementa lo expuesto anteriormente, presentando estimaciones actualizadas del gasto en educación que las familias realizan, empleando datos correspondientes al año 2004¹²⁰. De acuerdo a este informe el mayor gasto de las familias se da en útiles escolares¹²¹; en el segundo lugar se encuentra el gasto en uniformes al que se destinan 27 nuevos soles anuales en promedio; y en tercer lugar, el calzado, con 22 nuevos soles.

Análogamente, en este documento se realizan las estimaciones del gasto realizado por las familias de acuerdo a diferentes niveles socioeconómicos. Sin embargo, a diferencia de Saavedra y Suárez (2002) en el informe de PREAL-GRADE (2006) se emplean dos variables para determinar el nivel socioeconómico de las familias: el quintil del gasto *per capita* del hogar¹²² y la condición de pobreza del mismo. Los resultados encontrados resultan ir en la misma línea de los de Saavedra y Suárez en la medida en que se encuentra que el gasto de las familias en educación pública dista de ser menor y se encuentra diferenciado según el nivel socioeconómico de los hogares.

¹²⁰ Las estimaciones tienen como fuente la Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2004.

¹²¹ A diferencia del estudio de Saavedra y Suárez, el rubro “Útiles” se encuentra separado del rubro “Libros y textos escolares”, cuyo gasto resulta muy pequeño.

¹²² El gasto *per capita* del hogar es el gasto total del hogar dividido entre el número de miembros.

En primer lugar, el monto de recursos que destinan las familias provenientes de diferentes niveles socioeconómicos a la educación pública es muy heterogéneo, siendo las familias de mayores recursos las que contribuyen con más dinero: *“el diferencial refleja principalmente una disponibilidad distinta de útiles escolares, lo cual puede afectar las oportunidades de aprendizaje. Ello sugiere que en la escuela pública no todos tienen las mismas oportunidades”* (PREAL-GRADE 2006, p. 21).

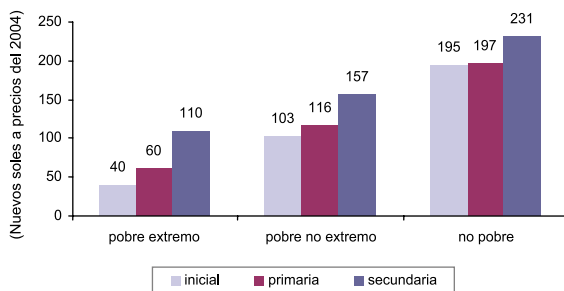
El Gráfico N° 12 pone en evidencia esta situación. A nivel nacional, en la educación primaria el gasto familiar promedio en educación pública para los no pobres es de 197 nuevos soles, mientras que para los pobres no extremos este monto disminuye a 116 y en los pobres extremos a 60 nuevos soles. Para el caso de secundaria los montos son de 231 nuevos soles para los no pobres; 157 para los pobres no extremos; y 110 para los pobres extremos (PREAL-GRADE 2006). Nótese además que, así como el gasto estatal por alumno iba incrementándose a medida que ascendía el nivel de enseñanza, lo mismo sucede con el gasto familiar por alumno en la educación pública.

El tránsito de la educación primaria a la secundaria resulta, independientemente del nivel socioeconómico del hogar, un incremento importante en el gasto en el que incurren las familias. Sin embargo, este incremento significa un mayor esfuerzo para las familias más pobres en comparación con aquellas no pobres. Un niño o niña que acude a una escuela primaria representa, en promedio, para una familia pobre extrema un gasto de 60 soles anuales; una vez que el niño entre a la escuela secundaria, la familia tendrá que casi duplicar sus esfuerzos financieros para llegar a los 110 soles que en promedio se desembolsan cada año por

cada niño/a matriculado/a en una escuela de ese nivel. Si bien entre las familias no pobres también existe un incremento en el gasto promedio por alumno al pasar del nivel primario al secundario, dicho incremento representa un monto diferencial mucho menor que el observado entre las familias pobres extremas (de 197 a 231 nuevos soles anuales).

Dados los mayores niveles de ingresos entre las familias no pobres, es de suponer que el esfuerzo que este incremento representa es menor que el que deberá enfrentar las familias pobres extremas. Esta inequidad, indudablemente, debe ser resuelta a fin de alcanzar el Objetivo Estratégico 1 del Proyecto Educativo Nacional al 2021: Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos; y a fin de cumplir con el Objetivo 2 del Plan de Educación Para Todos, que se señaló en líneas arriba.

Gráfico N° 12
Gasto familiar promedio por alumno en educación pública, por niveles educativos y condición de pobreza (2004)



Nota: Tomado de PREAL-GRADE (2006)

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2004.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

En segundo lugar, los hogares pobres, en comparación con aquellos con más recursos monetarios, destinan una mayor proporción de su gasto *per capita* a la educación. Mientras que entre las familias pertenecientes al quintil más pobre (las de menor gasto *per capita* por hogar) el gasto en educación representa un 7.9 por ciento del gasto *per capita* del hogar, entre las familias más ricas esta proporción se reduce al 5 por ciento.

Así, en la misma línea de lo encontrado por Saavedra y Suárez para el año 2000, el documento de PREAL, GRADE (2006) reitera que para el año 2004 los gastos en educación resultan ser inequitativos entre los diferentes hogares por dos razones: (1) representan para los más pobres un esfuerzo mayor (una mayor proporción de los gastos), que se traduce -dado que tienen menores recursos monetarios- (2) en un monto menor en comparación con el desembolsado por las familias más ricas.

De otro lado, y quizás como reflejo del aumento de las contribuciones del Estado durante los últimos años, el informe estima que las familias contribuyen con alrededor del 15% del gasto total (compuesto por los gastos de las familias y los del Estado) por alumno en educación inicial, primaria y secundaria en escuelas públicas.

Es importante subrayar aquí que la proporción del gasto de las familias con respecto al gasto total por alumno estimado por Saavedra y Suárez (equivalente al 32 por ciento) y aquella estimada en el informe PREAL, GRADE (15 por ciento) no son en estricto comparables. Esto porque si bien la metodología empleada en ambos documentos para estimar el gasto de las familias en la educación pública es similar, las fuentes a partir de las cuales se realizaron las

estimaciones revelan importantes diferencias que deben ser tomadas en cuenta. A pesar de que estos resultados no puedan interpretarse como una disminución de 17 puntos porcentuales (del 32 al 15 por ciento) en la proporción que los desembolsos de las familias representan con respecto del gasto total en educación pública (compuesta por aportes estatales y familiares), en definitiva sí sugieren que dicha proporción se ha reducido entre los años 2000 y el 2004. Más aun teniendo en cuenta que el gasto estatal por alumno se ha incrementado entre los años 1999 y 2005 (ver Gráfico 9).

Ante esto, cabe traer a colación lo expuesto por Feldfeber y Saforcada (2005)¹²³. Estas autoras, subrayan que la mercantilización y la focalización de la educación están presentes en los compromisos acordados por los Jefes de Estado en el marco de las Cumbres de las Américas, las cuales constituyen un proceso en el que se expresan diferentes tendencias políticas que marcaron el rumbo de los 1990. En este marco, la educación pública es discutida desde un enfoque económico, entendiéndose no como un derecho fundamental, sino como un bien que se adquiere en un mercado regional. Así, la actuación del Estado acaba por limitarse a un rol subsidiario, priorizando su atención en los más pobres. El caso peruano, sin embargo, sería aun más duro.

De esta manera, el sistemático bajo nivel de recursos disponibles para el sector, aunado a la actual distribución del gasto por rubros (corriente y de capital) y por zonas o tipos de escuela (que no revierte, sino reproduce las

¹²³ Feldfeber, Myriam y Saforcada, Fernanda, “Derecho, política focalizada o mercancía: la educación en las Cumbres de las Américas”, En Boletín de la Secretaría Continental sobre Educación, Número 3 - Marzo 2005, p. 4-15.

condiciones de inequidad), hace que en definitiva el rol subsidiario del Estado no priorice efectivamente su atención en las escuelas relativamente más pobres. De esta manera, las inversiones estatales en el sector educativo no llegan a cubrir los costos que estas escuelas necesitan para operar, generando una ausencia que es finalmente cubierta por los padres de familia.

2.3. Cobros indebidos registrados por la Defensoría del Pueblo

De acuerdo al mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo se encuentra encargada de la protección, promoción y defensa de los derechos fundamentales, siendo la recepción de quejas por parte de los ciudadanos una de sus principales funciones. En esta línea, en los últimos años la Defensoría del Pueblo ha venido recibiendo quejas por parte de los padres de familia con respecto a una serie de cobros indebidos; de acuerdo a lo reportado por las familias, estos cobros condicionan el acceso de sus hijos/as a las instituciones educativas públicas, lo cual es contrario a lo establecido en las normas que garantizan la gratuidad de la enseñanza.

La información reportada en esta sección fue recogida por las Oficinas Defensoriales durante el periodo 2004-2007 y corresponde a las regiones de Cusco, Junín, Lambayeque, La Libertad, Lima y Loreto, así como a la provincia constitucional del Callao¹²⁴.

¹²⁴ Si bien la Defensoría del Pueblo dispone de quejas registradas en otras regiones del país, en esta sección sólo se presentan las correspondientes a las regiones donde fue llevada a cabo la supervisión de las escuelas diseñada para este informe.

Del total de quejas recibidas con respecto a los cobros que condicionan la matrícula de los niños/as, sobresalen las vinculadas a la APAFA, pues ellas resultan ser las más frecuentes en cada uno de los años mencionados. El resto de quejas hechas por los padres y madres de familia fueron agrupadas bajo el rubro “Otros Cobros” y corresponden a los siguientes aspectos:

- a) Mantenimiento de la institución educativa: compra de carpetas, concepto de mobiliario, gastos administrativos, carpeta personal.
- b) Personal y/o actividades pedagógicas: concepto de computo, banda de música, curso de verano, cursos de nivelación, concepto de paseos, contratación de auxiliares, profesores de música, arte y psicólogos, cuota para deportes, guardianía.
- c) Multas por inasistencia: a hacer faenas, al comité de aula.
- d) Acceso a la institución educativa o a determinados servicios tales como derecho de matrícula, derecho de vacante, derecho de carné de biblioteca, concepto de alumno nuevo, o desayuno escolar.
- e) Útiles y/o materiales escolares tales como libreta de control, agenda, ficha de educación física, concepto de materiales, libreta de notas, papel tipo *bond*, carné del educando, *ticket* para separar uniforme, o uniforme para taller.

El Gráfico N° 13 muestra las quejas recibidas entre los años 2004 y 2007. Durante estos cuatro años, se han registrado en total 603 quejas en las regiones mencionadas. Durante los dos primeros años, el total de quejas se mantuvo alrededor de 140, sin embargo en el tercer año este total disminuyó a 115, para incrementarse significativamente

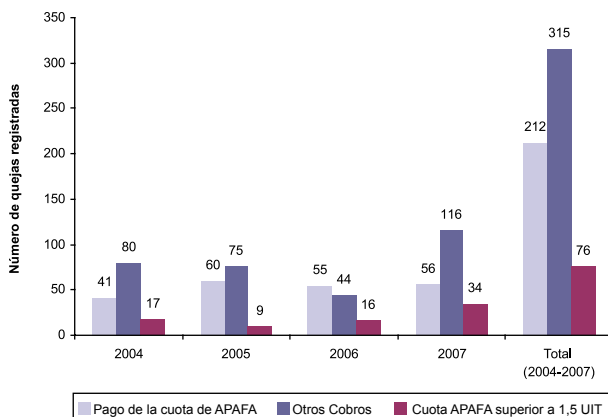
en el año 2007, llegando a ser 206. Debe tenerse en cuenta, que estos datos corresponden a las quejas que fueron registradas en el sistema de información defensorial, por lo tanto, los datos anteriores no implican que haya habido necesariamente un incremento real de cobros indebidos, sino un incremento en las quejas registradas.

Con excepción del año 2006, anualmente las quejas catalogadas como “otros cobros” resultan ser ligeramente más numerosas, en comparación con las vinculadas a la APAFA (tanto las correspondientes al cobro de la cuota de esta asociación, como aquellas relacionadas a cuotas mayores al 1.5% de una UIT). Cabe tener en cuenta que la categoría “Otros cobros” agrupa, por un lado, cobros hechos a los padres de familia con respecto al mantenimiento de la institución educativa, sin los cuales probablemente las escuelas no podrían operar; y por otro lado, incluye también cobros relacionados al pago de docentes y cursos extraordinarios (banda de música, profesores de arte, etc.). En este marco, es evidente que los aportes de los padres y madres de familia a las instituciones educativas posibilitan mejores condiciones de aprendizaje para la educación de sus niños/as. Sin embargo, mientras que en algunos casos estos aportes financian los costos mínimos requeridos por la escuela para operar (tales como mantenimiento de infraestructura, textos, mobiliario, entre otros), en otros casos, financian aspectos que podríamos considerar adicionales a los requeridos para el funcionamiento básico de la escuela.

El Gráfico N° 13 muestra además un incremento en el registro de quejas con respecto al cobro de la cuota ordinaria de la APAFA como condición para la matrícula (de 41 a 56 casos), lo que pone en evidencia que los mecanismos

de supervisión de las instancias correspondientes no han sido lo suficientemente eficaces para eliminar el condicionamiento de matrícula a este pago.

Gráfico N° 13
Quejas registradas por condicionamiento
de matrícula (2004-2007)



Nota: Incluye información referente a Cusco, Lambayeque, Junín, Loreto y Lima. De esta última, incluye las quejas registradas en las Oficinas Defensoriales del Cono Sur, Cono Norte y la Provincia Constitucional del Callao.

Fuente: Sistema de Información Defensorial

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

La tabla N° 1 muestra la información en base a la cual fue construido el gráfico anterior, desagregada por regiones. Tal como puede apreciarse, se ha registrado un mayor número de quejas relacionadas al pago de la cuota de la APAFA como condición a la matrícula en la región Junín, con respecto a las otras regiones. De hecho, entre los años 2004 y 2006, casi el 50% del total de estas quejas provino de esta región. Asimismo, el incremento del registro de las quejas vinculadas a este tema en el año 2007, se concentra principalmente en las regiones Cusco, Callao y Lima.

Con respecto a los cobros de la APAFA que superan el 1.5% de una UIT, se tiene que éstas son relativamente altas en la región Lambayeque, entre los años 2004 y 2006. De forma análoga a lo señalado en el párrafo anterior, el incremento del 2007 en el número total de estas quejas se explica por los incrementos del total de quejas en tres departamentos: Junín, Cusco y Lima. Cabe subrayar que Loreto es la única región en la que las quejas registradas vinculadas a la APAFA, sea por el pago de la cuota como condición de matrícula o cuotas superiores al 1.5% de una UIT, se han mantenido estables en el periodo observado.

Por último, con respecto a las quejas agrupadas como “Otros Cobros”, se tiene que éstas resultan ser más frecuentes en las regiones de Cusco, Junín y Loreto. Merece especial atención el hecho de que en la esta última región, las quejas catalogadas bajo el rubro “Otros Cobros” equivalen al quíntuplo de las encontradas con relación a la APAFA.

Tabla N° 1
Quejas registradas por condicionamiento de matrícula,
por regiones (2004 – 2007)

	Lima 1/	Cusco	Callao	Lamba- yque	La Libertad	Junín	Loreto	Total
<u>Pago de la cuota de APAFA</u>								
2004	3	8	0	1	3	22	4	41
2005	2	14	0	6	2	32	4	60
2006	12	6	0	10	2	21	4	55
2007	20	9	11	-	7	5	4	56
<u>Cuota APAFA superior a 1,5 UIT</u>								
2004	2	2	0	8	0	1	4	17
2005	0	0	0	5	0	0	4	9
2006	2	0	1	9	0	0	4	16
2007	12	6	1	-	0	11	4	34
<u>Otros Cobros</u>								
2004	4	14	0	2	2	37	21	80
2005	2	16	1	2	4	32	18	75
2006	3	5	0	2	2	12	20	44
2007	18	24	11	-	5	32	26	116
<u>Total</u>	80	104	25	45	27	205	117	603

Nota: 1/ Lima incluye las quejas registradas en las Oficinas Defensoriales del Cono Sur, Cono Norte y el Callao.

Fuente: Sistema de Información Defensorial

Elaboración: Defensoría de Pueblo de Perú

TERCERA PARTE

MARCO METODOLÓGICO DE LA SUPERVISIÓN

3.1. Objetivos del Estudio

a) General

Conocer el nivel de cumplimiento del derecho a la gratuidad de la educación en las instituciones educativas públicas de nivel primario localizadas en diferentes regiones del país.

b) Objetivos Específicos:

1. Analizar el nivel y composición del gasto familiar anual en educación pública primaria a lo largo del año 2006, así como del efectuado durante la matrícula 2007.
2. Identificar diferencias en los niveles de gasto (anual del año 2006 y matrícula 2007), de acuerdo a características socioeconómicas de las familias, así como al tipo y ubicación geográfica¹²⁵ de la escuela.
3. Identificar las instituciones y/o actores que se responsabilizan del pago de los servicios básicos en las escuelas.

¹²⁵ La ubicación geográfica de la escuela se refiere a si ésta se localiza en Lima Metropolitana, las zonas urbanas o las rurales de las regiones seleccionadas.

3.2. Aspectos metodológicos

3.2.1. La muestra

La supervisión fue llevada a cabo en Lima Metropolitana, así como en las zonas urbanas y rurales de las regiones La Libertad, Lambayeque, Cusco, Junín y Loreto.

La definición de las escuelas que componen la muestra se hizo de manera aleatoria¹²⁶, buscando que la muestra sea representativa de cada una de las tres áreas de estudio definidas: (1) Lima Metropolitana, (2) las zonas urbanas del conjunto de las cinco regiones, y (3) las zonas rurales de dicho conjunto de regiones. Así, el número de escuelas que en total debían ser visitadas para obtener una muestra al 10% de confianza, era 269. De ellas, 88 se ubican en Lima Metropolitana; 87, en las zonas urbanas de las regiones; y 94, en las zonas rurales de las mismas¹²⁷.

El diseño muestral no buscó ser representativo de cada una de las cinco regiones por separado, sino del conjunto de las zonas urbanas de las mismas, por un lado, y del conjunto de las zonas rurales de ellas, por otro. Adicionalmente, debido a la dispersión geográfica de las escuelas y de las particulares dificultades de acceso en el departamento de Loreto, sólo la provincia de Maynas fue considerada en la definición de la muestra.

En cada una de las escuelas de la muestra debían ser aplicadas dos diferentes encuestas. Una de ellas fue diseñada para aplicarse a los padres y madres de familia cuyos hijos/as estaban siendo matriculados; la otra

¹²⁶ Para ello se empleó el programa Stata, versión 8.

¹²⁷ Para ver detalles de la muestra diseñada, ver el Anexo 1

encuesta estaba dirigida a los directores/as de las mismas escuelas. Asimismo, a fin de reducir la posibilidad de sesgo en los niveles de gasto reportados por las familias, en cada escuela de la muestra se buscó encuestar por lo menos a tres padres y/o madres de familia.

En el caso de las encuestas destinadas a los padres y madres de familia, la mayor parte de las personas encuestadas fueron precisamente los padres o madres de familia de los niños o niñas matriculados/as. Por esta razón, a lo largo del documento cuando se haga referencia a las personas encuestadas se hablará de *padres y madres de familia* en general.

Cabe mencionar que para los casos de Lima Metropolitana y las regiones urbanas se encontró que por lo general fueron las madres de familia quienes respondieron la encuesta (80% y 72%, respectivamente). En la medida que estas proporciones son relativamente altas, ello sugiere que en estas zonas existiría una división por género al interior de los hogares (entre padres y madres de familia) en relación a los asuntos escolares de los menores, por lo menos en lo referido a quién se encarga de realizar el proceso de matrícula. En el caso de las provincia rurales la situación fue distinta, pues si bien la mayoría de encuestas fueron respondidas por las madres de familia (57%), esta proporción resulta bastante menor en comparación con las observadas en las otras dos zonas. La siguiente tabla resume las características de las personas que respondieron la encuesta para padres y madres de familia.

Tabla N° 2
Características de las personas que respondieron
la encuesta a padres y madres de familia

	Regiones				Lima Metropolitana	
	Urbano		Rural		Frec.	Porc.
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.		
<u>Sexo</u>						
Femenino	216	72,0	122	57,3	223	82,0
Masculino	84	28,0	91	42,7	49	18,0
Total	300	100	213	100	272	100
Datos perdidos	1		0		2	
<u>Parentesco con el alumno/a</u>						
Padre o madre	264	87,7	189	88,7	252	92,6
Hermano/a	8	2,7	11	5,2	2	0,7
Tío/a	14	4,7	6	2,8	12	4,4
Otros	15	5,0	7	3,3	6	2,2
Total	301	100	213	100	272	100
Datos perdidos	0		0		2	

Nota: Frec. = Frecuencia; Porc. = Porcentaje

Fuente: Encuesta a padres y madres de familia.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

En el caso de las encuestas destinadas a los directores, éstas en su mayoría fueron respondidas por los directores/as de las instituciones educativas (esto ocurrió en el 75% de los casos), o por personal encargado de la escuela (sub-director, profesor, secretaria, personal administrativo o directivo de APAFA). Por esta razón, de forma análoga al caso de las encuestas diseñadas para los padres de familia, a lo largo del documento se hablará de los *directores* al referirnos tanto a los directores/es como a otros funcionarios o actores que respondieron las encuestas. Adicionalmente, como se puede ver en la Tabla N° 3, en la mayor parte de los casos, las personas encuestadas son profesionales con un rango de experiencia en el sector y en la institución educativa de más de 5 años.

Tabla N° 3
Años de Servicio en la institución educativa
de las personas que respondieron la
encuesta a directores/as

Años de Servicio	Porc.
Entre 0 y 5 años	34%
Entre 6 y 10 años	19%
Entre 11 y 15 años	13%
Entre 16 y 20 años	17%
Más de 20 años	17%
Total	100%

Nota: Porc = Porcentaje

Fuente: Encuestas a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Aunque de acuerdo a las características encontradas se podría esperar un manejo de información suficiente para responder las preguntas de la encuesta, en algunos casos éstas no fueron contestadas de manera completa, perdiéndose información relevante para el estudio. En el desarrollo del documento, en la presentación de resultados en base a las preguntas que han tenido un alto porcentaje de datos perdidos se ha especificado la tasa de respuesta o el porcentaje de información perdida.

El trabajo de campo se realizó la cuarta semana de febrero y estuvo a cargo de un equipo de supervisores, designados por las oficinas defensoriales en cada una de las regiones de la muestra. Una vez que el trabajo de campo finalizó, la muestra no pudo ser completada, debido a que se encontraron dificultades de acceso a las escuelas por las condiciones geográficas, climáticas, o porque las instituciones educativas se encontraban cerradas durante el operativo de supervisión¹²⁸. Esto último ocurrió

¹²⁸ Una considerable proporción de las zonas a las cuales se trasladaron los equipos de la Defensoría fueron de difícil acceso, las condiciones climáticas y geográficas requirieron de un gran esfuerzo por parte de los comisionados para poder llevar a cabo las encuestas.

principalmente porque el proceso de matrícula aun no se había iniciado en la institución educativa, aunque también se presentaron algunos casos en los que la escuela estaba cerrada debido a que la matrícula había culminado y las clases aun no habían iniciado. Ante esto, se decidió hacer un segundo trabajo de campo, el cual fue llevado a cabo a finales del mes de julio del año 2007. A pesar de este segundo esfuerzo, la muestra en las zonas rurales de las regiones no pudo ser completada.

Las dificultades en el acceso a las escuelas afectaron mayormente el número de encuestas aplicadas a los directores, en comparación con las aplicadas a los padres y madres de familia. Esto se debe a que al encontrarse con algunas escuelas cerradas, los comisionados no pudieron entrevistar al director/a o persona responsable de la institución educativa, sin embargo, se dirigieron a la comunidad para identificar a los padres y madres de familia cuyos niños/as estaban por ser o ya habían sido matriculados en las escuelas que se encontraron cerradas. De ahí que el número de escuelas correspondientes a la muestra obtenida a partir de la encuesta a padres y madres de familia resulta mayor que el referente a la aplicación de la encuesta a los directores/as.

Las Tablas N° 4 y N° 5 presentan la muestra obtenida para el caso de las encuestas aplicadas a los padres de familia y a los directores/as, respectivamente. Tal como puede apreciarse, las encuestas dirigidas a los padres y madres de familia se aplicaron en el 100% de las escuelas de Lima Metropolitana y de las zonas urbanas de las regiones. La situación es distinta en el caso de las zonas rurales de las regiones, en estas zonas la muestra no fue completada, llegando a encuestarse al 74,5% de padres y madres de familia que se tenía previsto.

Tabla N° 4
Tamaño de la muestra obtenida, encuestas a
padres y madres de familia

Zona y área	N° de escuelas Requeridas (A)	N° de escuelas donde se encuestó (1/)			Porc. de Escuelas donde se encuestó $[(B) / (A)] * 100$	N° de padres de familia encuestados
		Con mínimo 3 obs.	Sin las 3 obs.	Total (B)		
Cusco						
Urbano	20	20	0	20	100,0	75
Rural	24	13	4	17	70,8	59
Junín						
Urbano	18	18	0	18	100,0	56
Rural	26	17	1	18	69,2	55
La Libertad						
Urbano	25	24	1	25	100,0	78
Rural	22	18	4	22	100,0	54
Lambayeque						
Urbano	15	15	0	15	100,0	56
Rural	9	7	2	9	100,0	30
Loreto						
Urbano	9	9	0	9	100,0	36
Rural	13	3	1	4	30,8	15
Total Regiones						
Urbano	87	86	1	87	100,0	301
Rural	94	58	12	70	74,5	213
Total	181	144	13	157	86,7	514
Lima Metropolitana						
Urbano	81	79	2	81	100,0	253
Rural	7	7	0	7	100,0	21
Total	88	86	2	88	100,0	274
Total (Lima Metropolitana y Regiones)	269	230	15	245	91,1	788

Nota: Obs. = Observaciones. 1/ Los resultados presentados solo toman en cuenta aquellas observaciones que tienen la información necesaria sobre el gasto en educación.

Fuente: Encuesta a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Es importante destacar que para el cálculo de los resultados de la tabla anterior, así como de aquellos presentados en la siguiente sección, se incluyen los datos de aquellas escuelas donde se consiguieron menos de tres observaciones de familiares de alumnos/as (que, como se aprecia en la Tabla N° 2, son pocos casos). Así, en el caso de las encuestas aplicadas a los padres y madres de familia, el total de escuelas consideradas en el análisis fue de 301 para las zonas urbanas de las regiones, 213 para las zonas rurales de las regiones y 274 en Lima Metropolitana. Es decir, tenemos que en total se aplicaron 788 encuestas a padres y madres de familia.

Tal como anunciamos anteriormente, las dificultades de acceso perjudicaron más la cobertura de la muestra de los directores, en comparación con la de los padres y madres de familia, en especial en las zonas rurales de las regiones. Así, en el caso de las encuestas aplicadas a los directores/as, en Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones la muestra pudo ser ampliamente cubierta, a diferencia de las zonas rurales, donde un alto porcentaje de encuestas no pudieron ser aplicadas. Dadas las dificultades para el levantamiento de información, la muestra final de encuestas a directores se restringió únicamente a las escuelas ubicadas en Lima Metropolitana y en las zonas urbanas de las regiones. En total, las encuestas fueron llevadas a cabo en 81 escuelas de las zonas urbanas de las regiones y en 79 escuelas de Lima Metropolitana.

Tabla N° 5
Tamaño de la muestra obtenida, encuestas a directores/as

Zona y área	N° Escuelas requeridas (A)	N° Escuelas donde se encuestó (B)	Porcentaje de escuelas donde se encuestó [(B) / (A)] * 100
Cusco	20	18	90,0
Junín	18	15	83,3
La Libertad	25	24	96,0
Lambayeque	15	15	100,0
Iquitos	9	9	100,0
Total Regiones	87	81	93,1
Lima Metropolitana	88	79	89,8
Total Regiones y Lima Metropolitana	175	160	91,4

Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

3.2.2. Plan de aplicación de los instrumentos

Para el desarrollo de la supervisión se diseñaron, tal como indicamos, dos instrumentos: una encuesta para los padres y madres de familia, y otra para los directores/as de las instituciones educativas públicas. Estas encuestas fueron diseñadas con el fin de verificar el cumplimiento de la gratuidad de la educación pública en la muestra seleccionada de instituciones educativas de nivel primaria.

Ambos instrumentos se aplicaron en un operativo de supervisión organizado y conducido por la Defensoría del Pueblo, en el cual participó el personal de la institución perteneciente a las Oficinas Defensoriales de La Libertad, Lambayeque, Cusco, Loreto, Junín, y Lima. Asimismo, los comisionados fueron capacitados por personal especializado para la aplicación de los instrumentos, así como para el proceso de registro de la información.

a) Encuesta diseñada para los padres y madres de familia

La encuesta fue diseñada para ser aplicada a un padre, madre, familiar o apoderado/a que haya llevado a cabo el proceso de matrícula de una niña o niño en la institución educativa.

Los objetivos de la encuesta fueron los siguientes:

- Conocer el nivel y rubros que componen el gasto anual en educación que realizan las familias.
- Conocer el nivel y rubros que componen los cobros realizados a los padres de familia (o al encargado/a de matricular al niño/a) durante el proceso de matrícula.
- Conocer los mecanismos o medidas implementadas durante el periodo de matrícula en las instituciones educativas que afectan el ejercicio de la gratuidad de la educación.
- Permitir el análisis de la condición de gratuidad y los gastos de los padres de familia en la educación de sus hijos/as con relación a diferentes características de los padres o apoderados y del hogar que se presume influirían en el nivel y composición del gasto educativo.

Los aspectos que recoge la encuesta son cuatro: a) descripción de las características de los estudiantes y sus familias, b) percepción que tienen los encuestados sobre el desempeño escolar de sus hijos/as, y expectativas de los padres con respecto al nivel educativo que se desea alcancen los estudiantes y a la actividad laboral futura de los niños/as, c) gasto de las familias en educación básica durante el año 2006, y d) el gasto realizado durante el proceso de matrícula del año 2007.

b) Encuesta para los directores

La encuesta fue diseñada para ser aplicada a un director/a o persona encargada de su puesto al momento de visitar la institución educativa.

Los objetivos de la aplicación de la encuesta a directores fueron los siguientes:

- Conocer el nivel y rubros que componen los cobros realizados a los padres de familia (o al encargado/a de matricular al niño/a) durante el proceso de matrícula.
- Contribuir al análisis de la condición de gratuidad y los cobros realizados a los padres de familia durante el proceso de matrícula, con relación a diferentes características de las escuelas que se presume influirían en el nivel y composición de los cobros efectuados durante la matrícula.
- Conocer las medidas implementadas durante el periodo de matrícula en las instituciones educativas que afectarían el ejercicio de la gratuidad de la educación.
- Conocer la condición de acceso de las instituciones educativas a los diferentes servicios básicos.
- Conocer quién se encarga de asumir el pago de los servicios básicos.

Son cinco los aspectos que recoge la encuesta: a) los pagos que se exigen a los padres de familia al momento de efectuar la matrícula¹²⁹, b) los rubros que componen este cobro de matrícula, así como la existencia y funcionamiento de mecanismos que faciliten el pago para aquellos padres que

¹²⁹ Como ya se mencionó, se debe tomar en cuenta que en el caso de la encuesta a directores los gastos en educación se han focalizado en aquellos que corresponden únicamente al proceso de matrícula escolar.

no pueden costear los montos o condiciones requeridas, c) condiciones del uso del uniforme escolar, d) la situación de acceso de las instituciones educativas a servicios básicos como agua, luz, teléfono e internet; y e) la participación que tienen diferentes actores además del Estado (como los padres de familia, la institución educativa y la comunidad) en la cobertura de dichos servicios.

Durante el proceso de supervisión quedó establecido que los comisionados realizarían las siguientes acciones:

- Observar el desarrollo de la matrícula escolar en la escuela seleccionada.
- Registrar el proceso completo de matrícula con un padre o madre de familia o apoderado, una vez concluido el registro, acercarse a éste, identificarse y pedirle si es que puede responder algunas preguntas.
- Una vez finalizada la aplicación de la encuesta, reiniciar la observación de un proceso de matrícula y aplicar nuevamente la encuesta al siguiente matriculado/a que observa, hasta completar tres encuestas como mínimo.
- Una vez finalizada la observación y la aplicación de la encuesta a padres, acercarse al director de la escuela e identificarse.
- Aplicar la encuesta al director.

3.2.3. Sistematización de los datos recogidos

El procesamiento de la información cuantitativa de la encuesta aplicada a los directores/as se realizó a través de una base de datos, diseñada especialmente por la Oficina de Informática y Sistemas de la Defensoría del Pueblo. Dicha base registró información reportada por cada oficina defensorial ubicada en las regiones de la muestra, a partir de las encuestas remitidas por los supervisores encargados del levantamiento de la información en las escuelas.

3.2.4. Principales limitaciones de la supervisión

En base a las dificultades señaladas anteriormente sobre el desarrollo del trabajo de campo se han identificado las siguientes limitaciones de la supervisión:

1. En relación a la muestra de instituciones educativas, ésta fue realizada con ciertas restricciones:
 - Número limitado de encuestadores.
 - Sólo se disponía de una semana de trabajo para visitar tres escuelas por encuestador en cada zona de las Oficinas Defensoriales.
2. Dado el diseño muestral, en cada escuela se buscó encuestar por lo menos a tres padres o madres de familia durante el proceso de matrícula. Sin embargo, debe tenerse en consideración que esto no garantiza que el grupo de familias encuestadas en cada escuela dé cuenta de la variabilidad del gasto que realiza la totalidad de padres de familia por institución educativa. A pesar de que los resultados presentados en el documento no pueden ser generalizados a la totalidad de padres y madres de familia de las diferentes instituciones educativas, sino sólo a los padres y madres encuestados/as, a lo largo del documento, para referirnos a éstos, se empleará la frase *padres y madres de familia*.
3. Dado el diseño muestral, en el caso de las regiones diferentes de Lima, se tiene que no es posible establecer generalizaciones por cada una de las regiones de manera separada, ni por tipos de escuela. En el caso de Lima Metropolitana, si bien la muestra incluye algunas escuelas ubicadas en zonas rurales,

el análisis no puede realizarse por separado en cada una de estas zonas.

4. Dada las dificultades para el levantamiento de información de la encuesta, las muestras no lograron ser completadas al 100% en el primer trabajo de campo. Con el segundo trabajo de campo se logró completar la muestra en Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones, pero no se logró completar la muestra en las zonas rurales. Esto reduce el nivel de representatividad, sobretodo en el contexto rural.
5. Como consecuencia de lo anterior, el nivel máximo de desagregación en el análisis es de acuerdo a las tres áreas de estudio definidas: Lima Metropolitana, las zonas urbanas de las regiones y las zonas rurales de las mismas. Teniendo siempre en cuenta, que los resultados en estas últimas zonas, dada su falta de representatividad, deben ser tomados como referenciales e interpretados con cautela.
6. Al considerar el análisis de los gastos en los que incurren los padres y madres de familia, se debe tener en cuenta que durante la aplicación de la encuesta se les solicitó que recuerden en el 2007 los gastos en los que incurrieron en el año 2006. Más aun, este pedido de recordar gastos hechos durante el año anterior, se dio en dos momentos del año 2007, a saber, los dos momentos en que fue desarrollado el trabajo de campo: febrero y julio. Por ello, los montos absolutos estimados deben ser tomados como aproximaciones, en ningún caso deben ser considerados como concluyentes. En este contexto, el documento intenta enfatizar antes que en los montos absolutos, en las comparaciones

relativas entre las familias, zonas, tipos de escuela, etc. Ese problema disminuye considerablemente en el caso de la información obtenida con datos de la matrícula 2007, dado que en su gran mayoría, las preguntas para obtener esos datos se realizaron inmediatamente después del registro.

7. En la información referida a las preguntas sobre el pago de los servicios públicos en las instituciones educativas, se debe considerar que los resultados están en función a la tasa de acierto lograda, es decir, el porcentaje de directores/as encuestados/as que pudieron responder a estas preguntas.

CUARTA PARTE

RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN

En esta parte del informe se presentan los resultados del análisis del gasto anual en el que incurren las familias en la educación pública primaria de sus hijos/as, así como de los cobros realizados por las escuelas a estas familias durante el proceso de matrícula¹³⁰. Es importante recalcar que debido a que en las áreas rurales la muestra no fue completamente cubierta, los resultados correspondientes a esta área de estudio no llegan a ser representativos, por lo que deben ser tomados como referenciales.

A continuación se describen de manera sucinta las características de las familias y escuelas donde fueron llevadas a cabo las encuestas. Estas características se presentan de manera extensa en el Anexo 3 del Informe.

4.1. Características de las familias y escuelas de la muestra

a) Las familias

La mayor parte de los padres y madres de familia que fueron encuestados se encontraban matriculando a sus niños o niñas para cursar el tercer grado de primaria en

¹³⁰ Los rubros que componen el gasto anual y el de matrícula son analizados en el siguiente acápite de esta sección. En el caso del gasto anual, los rubros son: matrícula; pagos regulares; libros, textos y otros útiles escolares; uniformes; refrigerios, transporte y otros gastos escolares; aportes a APAFA; y otros. En el caso del gasto de matrícula, los rubros son: gastos administrativos, APAFA, útiles o materiales educativos, mantenimiento y mobiliario, pago a docentes y otros.

el año 2007, asimismo, de acuerdo a lo reportado en las encuestas, la mayor parte de los alumnos/as tiene alrededor de nueve años. Este promedio resulta ligeramente mayor para el caso de las zonas rurales, lo cual puede ser explicado por las mayores tasas de extraedad y/o repitencia que se encuentran en estas zonas del país.

Asimismo, se debe tener en cuenta que algunos niños o niñas tienen como lengua materna algún idioma distinto del castellano. Así, en Lima Metropolitana el 2.6% de padres de familia declaró que sus niños/as tenían como lengua materna el quechua y castellano. En las zonas urbanas esta proporción se incrementa al 11% y en las zonas rurales alcanza el 20%. En estas últimas zonas se encontró además que en unos pocos hogares (2%), la lengua materna del niño o niña matriculado/a era únicamente el asháninka o matsiguenga.

La encuesta recogió información con respecto al nivel educativo y ocupación laboral de los padres y madres de familia, así como el nivel socioeconómico de los hogares y las expectativas de los padres con respecto a la futura ocupación de sus niños/as y al nivel educativo a alcanzar por ellos. Estos resultados son presentados de forma resumida en la sección cuarta del documento, en tanto son características que fueron tomadas en cuenta en el análisis del gasto familiar anual en educación. Asimismo, son presentadas de manera detallada en el Anexo 3.

b) Las escuelas

En la Tabla N° 6, se muestra la división las familias de acuerdo al tipo de escuela a la que asisten sus hijos e hijas. Se observa una importante presencia de escuelas unidocentes y polidocentes multigrado en las zonas rurales de las regiones, mientras que en Lima Metropolitana y las

zonas urbanas de las regiones, la mayor parte de los niños y niñas acuden a escuelas de tipo polidocente completo.

Tabla N° 6
Número de familias encuestadas, por tipo de escuela

Zona	Tipo de Escuela			Total
	Unidocente	Polidocente Multigrado	Polidocente Completo	
Cusco	10	39	85	134
Junín	19	35	57	111
La Libertad	18	57	57	132
Lambayeque	8	14	64	86
Loreto-Maynas	5	8	38	51
Total Regiones	60	153	301	514
Urbano	0	31	270	301
Rural	60	122	31	213
Total Regiones	60	153	301	514
Lima Metropolitana	0	9	265	274
Total Regiones y Lima Metropolitana	60	162	566	788

Fuente: Encuesta a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

En las siguientes tablas se indica, por un lado, el porcentaje de escuelas unidocentes, polidocentes multigrado y completas; por otro, se presenta el número de escuelas de acuerdo al volumen de alumnos/as que atiende. Esta información fue provista por los directores/as de las instituciones educativas. Cabe recordar que estos datos son correspondientes a las zonas urbanas de las regiones y a Lima Metropolitana.

Tal como se aprecia, en su mayoría se trata de escuelas tipo polidocente completo, habiendo un porcentaje mínimo de escuelas unidocentes. Además, casi la mitad de las escuelas llegan a tener hasta 500 alumnos, mientras que casi un tercio de ellas sobrepasan los mil alumnos (ver Tabla N° 8).

Tabla N° 7
Tipos de escuelas de la muestra
(en porcentajes)

Tipo de escuela	Regiones Urbano (Porc.)	Lima Metropolitana (Porc.)
Polidocente completo	81	66
Polidocente multigrado	16	26
Unidocente	3	8

Nota: Porc. = Porcentaje

Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Tabla N° 8
Tamaño de las escuelas de la muestra

Tamaño de la escuela	Frec.	Porc.
Estrato I (Más de 1000 alumnos)	70	44
Estrato II (Entre 501 y 1000 alumnos)	44	27
Estrato III (Entre 1 y 500 alumnos)	46	29

Nota: Frec. = Frecuencia; Porc. = Porcentaje

Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

4.2. Gasto anual de las familias en la educación de sus hijos e hijas

4.2.1. ¿Cuánto gastan las familias?

Las familias de las zonas del país en las que se llevó a cabo la supervisión gastan, en promedio, 309 nuevos soles anualmente en la educación pública de cada uno de sus hijos/as matriculados/as en escuelas primarias. Esta cifra sin embargo, en tanto es un promedio, esconde importantes diferencias entre las distintas zonas del estudio. La Tabla N° 9, muestra que en el 2006 las familias de Lima Metropolitana gastaron 413 nuevos soles, mientras que las de las zonas urbanas y rurales de las regiones gastaron

349 y 126 nuevos soles, respectivamente. Es importante tener en consideración, que estos gastos promedio no incluyen el valor de bienes o servicios que son provistos por autoconsumo¹³¹, lo cual implica, que –sobre todo– en las zonas rurales de las regiones, el esfuerzo económico que realizan los padres para financiar la educación de sus hijos/as puede incluso ser mayor.

Las cifras anteriores corresponden al promedio de gastos observados (nominal), es decir, el que en efecto desembolsan las familias en cada una de las zonas de estudio. Sin embargo, se debe tener en cuenta que al comparar niveles de gasto entre distintas zonas, se busca comparar la capacidad de los padres para adquirir diferentes bienes y/o servicios para la educación de los niños/as. Se entiende entonces, que un mayor gasto familiar implica una mayor capacidad para adquirir más bienes o servicios, tales como zapatos, uniformes, útiles, refrigerios, transporte, etc¹³².

No obstante, la cantidad de dinero que se requiere para adquirir estos bienes varía en función del nivel de precios de las zonas de estudio. Así, por ejemplo, se espera que el precio de una manzana sea –en promedio– mayor en Lima Metropolitana, en comparación con las regiones, sobre todo con las zonas rurales. En este contexto, aunque una familia residente de Lima Metropolitana y otra ubicada en alguna localidad rural adquieran cada una de ellas una sola manzana, se espera –dados los distintos niveles de precios– que la familia residente de Lima Metropolitana necesite más dinero para efectuar esta compra, es decir, incurrirá en un mayor gasto. Por lo tanto, si al ver los niveles de

¹³¹ Se entiende por autoconsumo a los bienes y servicios que son producidos y consumidos por los miembros del hogar.

¹³² El detalle de los rubros que componen el gasto total anual de las familias se detalla en la subsección siguiente.

gasto de estas dos familias del ejemplo, se concluyese que la familia de Lima tiene una mayor capacidad de compra -al haber incurrido en un mayor gasto, se caería en un error, pues tal como el ejemplo fue construido ambas familias compraron el mismo único bien. Es decir, si se desea comparar la capacidad de compra de las familias en las diferentes zonas, no es conveniente comparar el gasto observado (nominal) sin considerar los diferentes niveles de precios de las zonas.

Ante esto, se ha buscado neutralizar el efecto de las diferencias en los niveles de precio de las distintas zonas de estudio, para ello se ha llevado a cabo una deflactación¹³³. Esta operación consiste en homogeneizar los niveles de precios de las diferentes regiones, de modo que la comparación entre los niveles de gastos se acerque más a una comparación entre las diferentes capacidades que tienen las familias de adquirir diferentes bienes para la educación de los niños/as .

La Tabla N° 9 muestra el nivel promedio del gasto nominal efectuado por las familias en las tres zonas de estudio, así como de los gastos promedios deflactados, es decir, neutralizando la diferencia en los niveles de precios de las distintas zonas. Tal como puede apreciarse, las

¹³³ Sólo se han deflactado los rubros de libros, textos y otros útiles escolares; uniformes de cualquier tipo; y refrigerios, transportes y otros gastos escolares. Esto porque dichos rubros incluyen bienes que se asemejan más a una canasta básica de consumo, elemento que fue empleado en la elaboración del deflactor de precios por regiones, y que incluye bienes relacionados con la educación. Debe tenerse en cuenta que el deflactor empleado está basado en el valor de la canasta básica de consumo, en ese sentido, no resulta un deflactor ideal, pues su construcción no se basa únicamente en los diferentes niveles de precios de los bienes relacionados a la educación, sino también los de bienes referidos a alimentación, vestido, etc. Los detalles y limitaciones de la deflactación se presentan en el Anexo 4.

diferencias entre los gastos promedio deflactados de Lima Metropolitana y de las zonas rurales, aun siendo menores que las encontradas entre los niveles de gasto sin deflactar, son importantes. En efecto, el gasto promedio en el que incurre una familia de Lima Metropolitana equivale a 2.2 veces el correspondiente a las familias de las zonas rurales de las regiones que fueron encuestadas¹³⁴. Por otra parte, el gasto total anual per capita de una familia de Lima es ligeramente mayor que el de una familia de las zonas urbanas de las regiones (por casi 12 nuevos soles).

Tabla N° 9
Gasto anual familiar en la educación
pública primaria por niño/a (2006)
(nuevos soles corrientes)

	Regiones		Lima Metropolitana	Total Lima Metrop. y Regiones
	Urbano	Rural		
Gasto total anual per capita	349,5	126,5	413,8	309,3
Gasto total anual per capita (deflactado)	401,9	188,1	413,8	346,2

Nota: Los gastos superiores de 1500 nuevos soles no fueron considerados en la muestra por considerarse *outliers*, así, 1 observación de las zonas urbanas de las regiones y 3 de Lima Metropolitana fueron removidas de la estimación. *Outlier* es una observación que se encuentra distante (es muy distinta) del resto del conjunto de datos, incluir este tipo de observaciones en una estimación conduce a resultados erróneos. Para la deflactación de los gastos, se emplearon los diferentes valores de la canasta básica de consumo de las zonas, correspondientes al año 2006, teniendo como referencia el valor de la canasta básica de consumo de Lima Metropolitana.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia, Encuesta Nacional de Hogares-ENAHO 2006 – Base Sumaria, periodo anual 2006.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

¹³⁴ Recordar que esta proporción, y en general, todos los resultados asociados a la muestra rural no son definitivos, debido a que la muestra en las zonas rurales de las regiones no fue completada sino hasta el 74.5%.

Las diferencias en el gasto de las familias en educación no sólo se presentan entre las zonas, sino también al interior de cada una de ellas, sobre todo en Lima Metropolitana y en las zonas urbanas de las regiones. En estas dos últimas zonas, una familia puede gastar hasta 1500 nuevos soles durante el año; mientras que en las zonas rurales el gasto de las familias llega hasta los 712 nuevos soles. Los Gráficos 14, 15 y 16 muestran con mayor detalle la alta dispersión en los valores del gasto familiar por niño/a, la cual se interpreta como una brecha en las capacidades de compra en las familias al interior de cada una de las zonas, y por consiguiente, en la capacidad de proveer mejores condiciones para el aprendizaje de los niños/as. Los histogramas¹³⁵ que se presentan a continuación muestran la distribución del gasto anual en educación primaria pública *per capita* familiar¹³⁶ para cada una de las zonas del estudio.

Tal como se puede apreciar, las distribuciones se hallan concentradas hacia la izquierda, es decir, en los gastos relativamente más bajos. Esto resulta ser más acentuado en las zonas rurales de las regiones, en comparación con las otras dos zonas de estudio. Así, en las zonas rurales, 170 familias (80%) gastaron menos de 200 nuevos soles en la educación de cada uno de sus hijos/as durante el año 2006, de ellas, casi la mitad (82 familias) gastó menos de

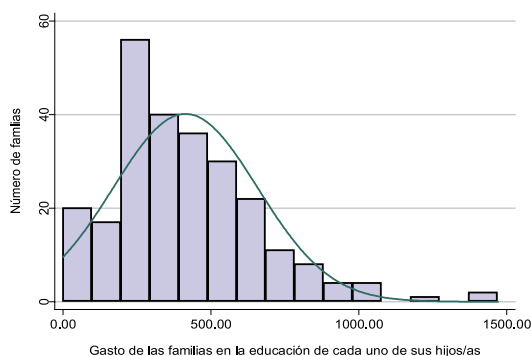
¹³⁵ Es importante recalcar que la intención de estos gráficos es observar la distribución del gasto al interior de cada zona (y no entre zonas), por ello los gastos no se encuentran deflactados. Para construir los histogramas, se ordenan a las familias de menor a mayor gasto (en el Eje X de los gráficos), luego se definen rangos de gasto (entre 0 y 100 nuevos soles, entre 100 y 200 nuevos soles, etc.), finalmente se presenta el número de familias (en el Eje Y) que se encuentran en cada uno de los rangos definidos.

¹³⁶ Es decir, el gasto anual en el que incurren las familias en la educación de cada uno de sus hijos/as matriculados en una escuela estatal de nivel primario.

50 nuevos soles en la educación de cada uno de sus niños o niñas.

Tal como dijimos, en Lima Metropolitana y en las zonas urbanas los montos anuales son más dispersos. Si bien, un número considerable de familias gastó menos de 200 nuevos soles en el año 2006 (38% en las zonas urbanas de las regiones y 16% en Lima Metropolitana), la gran mayoría de familias gasta como mínimo este monto anualmente, llegando unas cuantas a desembolsar más de 1000 nuevos soles¹³⁷ en la educación de los niños.

Gráfico N° 14
Lima Metropolitana
Distribución del gasto anual familiar en la
educación pública primaria por niño/a (2006)
(nuevos soles corrientes)^(1/) ^(2/)



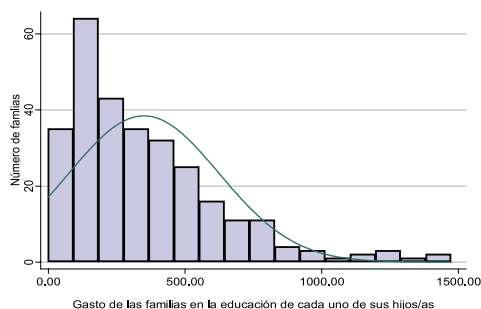
Notas: 1/ Sólo se considera a los alumnos/as y sus hermanos/as estudiantes del nivel primaria. 2/ Los gastos superiores de 1500 nuevos soles no fueron considerados en la muestra por considerarse *outliers*.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

¹³⁷ 9 casos en las zonas urbanas de las regiones y 7 en Lima Metropolitana.

Gráfico N° 15
Zonas Urbanas de las Regiones
Distribución del gasto anual familiar en la
educación pública primaria por niño/a (2006)
(nuevos soles corrientes)^(1/) ^(2/)

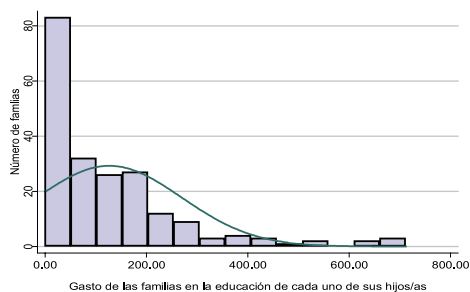


Notas: 1/ Sólo se considera a los alumnos/as y sus hermanos/as estudiantes del nivel primaria.
2/ Los gastos superiores de 1500 nuevos soles no fueron considerados en la muestra por considerarse *outliers*.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Gráfico N° 16
Zonas Rurales de las Regiones
Distribución del gasto anual familiar en la educación
pública primaria por niño/a (2006)
(nuevos soles corrientes)^(1/)



Notas: 1/ Sólo se considera a los alumnos/as y sus hermanos/as estudiantes del nivel primaria.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

4.2.2. ¿En qué gastan las familias? Distribución del gasto anual en rubros

El gasto que desembolsan las familias en la educación pública de sus hijos e hijas puede dividirse en diferentes rubros, ellos son: (a) Matrícula, (b) Pagos Regulares, (c) Libros, textos y otros útiles escolares, (d) Uniformes de cualquier tipo, (e) Refrigerios, transporte y otros gastos escolares. (f) Aportes a APAFA y apoyo educativo, y (g) Otros.

Para determinar cuáles son los rubros que generan un mayor gasto para las familias, se ha calculado la proporción de gasto destinado a cada uno de los diferentes rubros con respecto al gasto total anual. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

Tabla N° 10
Gasto anual familiar en la educación pública
primaria por niño/a, por rubros (2006)
(nuevos soles corrientes)

Zona	S/. (def.)^{1/}	S/.	D. E.	Min.	Max.	Porc. del GTpc
<u>Zonas Urbanas de las Regiones</u>						
Matrícula	11,0	11,3	19,6	0	123	3,2
Pagos regulares 2/	3,8	6,7	33,9	0	500	1,9
Libros, textos y otros útiles escolares	103,8	88,3	83,8	0	600	25,3
Uniformes de cualquier tipo	87,6	70,9	67,0	0	480	20,3
Refrigerios, transporte y otros gastos escolares	159,3	135,7	167,2	0	1000	38,8
Aportes a APAFA, apoyo educativo	24,9	25,3	33,4	0	250	7,2
Otros	11,4	11,4	36,9	0	350	3,2
Gasto Total per capita (GTpc) (3/)	401,9	349,5	275,3	0	1475	
Datos perdidos	17	13				

Zona	S/. (def.) ¹	S/.	D. E.	Min.	Max.	Porc. del GTpc
<u>Zonas Rurales de las Regiones</u>						
Matrícula	5,4	5,4	8,7	0	50	4,3
Pagos regulares 2/	2,7	2,7	10,1	0	110	2,1
Libros, textos y otros útiles escolares	61,9	39,0	46,7	0	300	30,9
Uniformes de cualquier tipo	59,6	37,6	49,5	0	300	29,8
Refrigerios, transporte y otros gastos escolares	45,2	28,5	61,6	0	400	22,5
Aportes a APAFA, apoyo educativo	11,2	11,2	17,0	0	170	8,8
Otros	2,0	2,0	8,3	0	78	1,6
Gasto Total per capita (GTpc) (3/)	188,1	126,5	143,1	0	712	
Datos perdidos	6	6				
<u>Lima Metropolitana</u>						
Matrícula	17,9	17,9	47,9	0	600	4,3
Pagos regulares 2/	6,6	6,6	25,8	0	350	1,6
Libros, textos y otros útiles escolares	119,0	119,0	88,5	0	450	28,8
Uniformes de cualquier tipo	71,6	71,6	56,2	0	300	17,3
Refrigerios, transporte y otros gastos escolares	168,9	168,9	176,9	0	1080	40,8
Aportes a APAFA, apoyo educativo	24,7	24,7	32,5	0	200	6,0
Otros	5,2	5,2	17,6	0	180	1,2
Gasto Total per capita (GTpc) (3/)	413,8	413,8	244,3	0	1470	
Datos perdidos	23	23				

Notas: S/. (def.) = gasto anual familiar promedio por niño/a deflactado; D.E. = Desviación estándar; Min. = Valor mínimo observado; Max. = Valor máximo observado; Porc. = Porcentaje. Los gastos superiores de 1500 nuevos soles no fueron considerados en la muestra por considerarse *outliers*, esto tanto para el cálculo del gasto observado como del gasto deflactado. Esto explica la diferencia del número de observaciones incluidas en el cálculo del gasto anual familiar *per capita* en el caso de las zonas urbanas de las regiones, una vez que los gastos observados de esta zona fueron deflactados, un mayor número de observaciones resultaban mayores que los 1500 nuevos soles y por ello fueron retiradas al realizar la estimación. 1/ Para la deflactación de los gastos, se emplearon los diferentes valores de la canasta básica de consumo de las zonas, correspondientes al año 2006, teniendo como referencia el valor de la canasta básica de consumo de Lima Metropolitana (Ver Anexo 4). 2/ Aquí se incluyen pagos regulares por concepto de contratación de profesores u otros.

Fuente: Encuestas padres y madres de familia

En las tres zonas de estudio los montos más significativos resultan ser los de (c) libros, textos y otros útiles escolares, (d) uniformes de cualquier tipo, y (e) refrigerios, transportes y otros gastos escolares. Sin embargo, la importancia relativa –en términos de porcentaje con respecto al gasto total familiar per capita- de cada uno de estos rubros difiere en cada una de las tres zonas. Así, en Lima Metropolitana y en las zonas urbanas de las regiones, el rubro (e) refrigerios y transportes resulta ser al que se le destina una mayor proporción del gasto anual de las familias, seguido por el rubro (c) libros, textos y otros útiles y (d) uniformes de cualquier tipo. En las zonas rurales, en cambio, las familias asignan a estos dos últimos rubros la mayor parte de su gasto anual (31% y 30%, respectivamente); mientras que en estas mismas zonas la proporción del gasto destinado al rubro (e) refrigerios y transporte es menor que las observadas en las otras dos zonas (22%). Al observar estas cifras, debe tenerse en cuenta que el gasto relativamente menor de las familias residentes de las zonas rurales de las regiones en los rubros de transporte y refrigerio, se encontraría asociado a la mayor cobertura de los programas estatales de alimentación, a la provisión de bienes por medio del autoconsumo y al hecho de que muchos niños y niñas acuden a la escuela caminando.

A partir de los gastos deflactados presentados en la tabla anterior¹³⁸, una familia de Lima Metropolitana, en comparación con una de las zonas rurales, gasta - en promedio- el doble en libros, textos y otros útiles escolares, y casi el cuádruple en refrigerios y transportes durante el año escolar. Estas proporciones son similares si comparamos los gastos deflactados de las zonas urbanas

¹³⁸ El empleo de los gastos deflactados en esta parte del análisis se debe a que se están realizando comparaciones entre las diferentes zonas de estudio.

y rurales de las regiones. Lo anterior da cuenta de las diferentes capacidades de gasto, y por ende, de diferentes capacidades de adquisición de estos bienes y servicios en las familias, en cada una de las tres zonas del estudio. En otras palabras, las familias residentes de Lima Metropolitana y las de las zonas urbanas de las regiones –en promedio– se encuentran en la capacidad de proveer mejores condiciones de aprendizaje para sus hijos/as, en comparación con aquellas residentes de las zonas rurales de las regiones.

Al observar el gasto de los padres de familia en (c) libros, textos y otros útiles escolares, debe tenerse en cuenta que éste es un agregado de estos tres ítems. Al respecto, Saavedra y Suárez (2002) encontraron que este rubro resultaba ser al que se destinaba una fracción mayor del gasto familiar en la educación de sus hijos/as. Por su parte, el informe de PREAL-GRADE (2006), al realizar un análisis desagregado de este rubro, señala que el gasto en el ítem útiles escolares es considerablemente mayor al correspondiente a libros y textos escolares.

A los rubros restantes (a) Matrícula, (b) Pagos Regulares, (f) Aportes a APAFA y apoyo educativo, y (g) Otros, se destina en conjunto alrededor del 15% del gasto total de las familias en cada una de las zonas. Entre estos tres rubros, tanto en Lima Metropolitana como en las regiones los pagos a la APAFA son a los que se le destina una mayor proporción del gasto.

Por último, de lo expuesto en la Tabla N° 10 cabe subrayar que al interior de cada rubro se observa una alta variabilidad en el valor de los montos nominales asignados por los padres de familia. Esta alta dispersión

es particularmente sobresaliente en las áreas urbanas de las regiones y en Lima Metropolitana, así como en el grupo de los tres rubros a los que se destina una mayor parte del gasto familiar en educación: (c) libros, textos y otros útiles escolares, (d) uniformes de cualquier tipo, y (e) refrigerios, transportes y otros gastos escolares.

En tanto una parte de los gastos anuales que las familias desembolsan en la educación pública primaria de sus hijos/as se destina a cubrir la matrícula y pagos regulares, se tiene una falta de cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley General de Educación¹³⁹ con respecto a la gratuidad de la enseñanza. Más aun, teniendo en cuenta que este no constituye un hallazgo reciente (Saavedra y Suárez, 2002; PREAL-GRADE, 2006¹⁴⁰), se infiere que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento efectivo de la gratuidad de la educación pública en el país no disponen de los mecanismos necesarios para evitar que este derecho fundamental deje de ser sistemáticamente vulnerado.

Por otra parte, en cuanto a los rubros (c) libros, textos y otros útiles escolares y (d) uniformes de cualquier tipo, si bien la encuesta aplicada no permite inferir en qué condiciones fueron efectuados los desembolsos vinculados a la adquisición de los mismos (en particular, si se dio por voluntad propia de las familias o por exigencia de los profesores/as o director/a de la escuela), merecen especial atención y una mayor investigación. Por un lado, debido a que a estos dos rubros se asigna una proporción importante

¹³⁹ Constitución Política del Perú (Artículo 16), Ley General de Educación (Artículo 8), ver detalle en la primera parte del presente documento.

¹⁴⁰ De hecho, Saavedra y Suárez (2002) citan el estudio de Musgrove, que da cuenta de las contribuciones de las familias en la educación pública de sus hijos durante los años 1970s.

del gasto de las familias, y por otro lado, en caso la matrícula o asistencia de los niños/as a las clases estuviese condicionada a la adquisición de un determinado libro de texto¹⁴¹ o uniforme, ello constituiría una vulneración a la gratuidad de la enseñanza.

Adicionalmente, en la medida que los resultados indican que el gasto de las familias (total y por rubros) varía tanto entre las diferentes zonas de estudio, como al interior de cada una de éstas, la provisión del servicio de educación pública en el Perú es en la práctica diferenciada. Por un lado, la comparación del gasto entre las diferentes zonas señala que en las zonas rurales los gastos (aun luego de ser deflactados) son bastante menores en comparación con las zonas urbanas de las regiones y con Lima Metropolitana; por otro lado, la alta dispersión de los montos al interior de las zonas, revela que dentro de ellas hay ciertas familias que tienen una mayor capacidad de gasto en comparación con otras.

La heterogeneidad del gasto destinado por las familias a la educación de sus hijos/as determina distintas condiciones de aprendizaje para los alumnos y alumnas, particularmente para aquellos provenientes de hogares pobres y pobres extremos; como veremos, la diferenciación del sistema educativo se traduciría en una condición de inequidad en el sistema público peruano.

¹⁴¹ Es importante recalcar que el Ministerio de Educación viene realizando importantes esfuerzos relacionados a la distribución de material educativo a nivel nacional. En particular entre el 2001 y el 2005, a nivel primaria, "... se han entregado 2 747.201 textos, 18 859.895 cuadernos de trabajo, 1 109.672 de guías para docentes y 583.544 módulos de material cívico, 1.600 módulos de biblioteca docente, 585.554 fichas interactivas, beneficiando a 3 833.668 estudiantes" Ministerio de Educación – Foro Nacional de Educación para Todos. Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad. Lima, 2005.

4.2.3. La desigualdad en los niveles de gasto de acuerdo a las características de las familias¹⁴²

En el apartado anterior se señaló que existen diferencias al interior de cada una de las zonas de estudio, lo cual implica que los niveles de gasto de las familias no varían únicamente de acuerdo a la zona de residencia de los hogares. Así, existirían otros factores que influirían en un mayor o menor gasto familiar en la educación de los niños y niñas, de los cuales se busca dar cuenta en la presente sección.

a) El gasto familiar en educación y el nivel educativo de los padres y madres de familia

El nivel educativo de los padres y madres de familia, que se refiere al nivel de enseñanza más alto que ellos y ellas cursaron en su trayectoria por el sistema educativo, varía significativamente entre las zonas de estudio. En definitiva, los niveles educativos promedio de los padres y madres de las zonas urbanas de las regiones y de Lima Metropolitana, resultan ser mayores que los correspondientes a aquellos residentes de las zonas rurales. La mayor parte de padres y madres de familia de esta última área de estudio ha alcanzado como máximo a completar la primaria (60% en el caso de los padres, 82% en el caso de las madres), más aun, el 13% de las madres de familia de las zonas rurales de las regiones no accedió por completo al sistema educativo. En las otras dos zonas de estudio, en cambio, más de la mitad de los padres y madres de familia cursó el nivel secundario. En este marco, la educación superior entre los padres y madres de familia es poco frecuente independientemente de la zona de estudio, pero es aun más escasa en las zonas rurales

¹⁴² En tanto el análisis de esta sección con respecto a los gastos de las familias se desarrolla al interior de cada zona, de acuerdo a las diferentes características de las familias, no se reportan los gastos deflactados.

(donde menos del 2% de padres y madres de familia ha accedido a este nivel de enseñanza).

Adicionalmente, los padres de familia han accedido más frecuentemente a grados de enseñanza más altos en comparación con las madres, esta brecha de género resulta ser mayor en las zonas rurales y urbanas de las regiones, en comparación con Lima Metropolitana¹⁴³.

La Tabla N° 11 muestra que el gasto anual en educación que realizan las familias se encuentra diferenciado de acuerdo al nivel educativo del padre y de la madre. Al interior de cada una de las zonas, se encuentra que un mayor nivel educativo de los padres de familia se asocia a mayores gastos anuales en educación. Esto genera una brecha en el gasto anual (entre padres con un mayor o menor nivel educativo), siendo ésta de mayor magnitud en las zonas urbanas y rurales de las regiones, en relación a Lima Metropolitana.

Adicionalmente, en las zonas en donde una proporción considerable de padres de familia accedió a la educación de nivel terciario (zonas urbanas de las regiones y Lima Metropolitana) se encuentra que la diferencia entre el gasto declarado por ellos y quienes finalizaron su tránsito por el sistema educativo en el nivel secundario, es mayor que la diferencia entre el gasto declarado por éstos últimos y los que como máximo culminaron la primaria; es decir, se encuentran rendimientos crecientes en el gasto anual promedio en educación con respecto al nivel educativo alcanzado por los padres de familia.

¹⁴³ Para ver el detalle del nivel educativo alcanzado por los padres y madres de familia, ver el Anexo 3

Un mayor nivel educativo en las madres, al igual que en el caso de los padres, se asocia a mayores gastos anuales en educación. Más aun, en las zonas urbanas de las regiones, las brechas generadas entre los hogares cuyas madres accedieron a la educación superior, y los hogares donde las madres como máximo culminaron sus estudios de nivel primaria, es mayor que la observada en el caso de los padres. Así, los hogares donde la madre alcanzó la educación terciaria reportan un gasto anual promedio que resulta de duplicar el correspondiente a los hogares donde la madre estudió sólo hasta la primaria completa.

Tabla N° 11
Gasto anual familiar en educación por niño/a,
por nivel educativo del padre y de la madre (2006)
(nuevos soles corrientes)

Características	Regiones				Lima Metropolit.	
	Urbano		Rural			
	Prom.	Ratio Prom.	Prom.	Ratio Prom.	Prom.	Ratio Prom.
<u>Nivel educativo del padre</u>						
Hasta primaria completa	307	1,0	111	1,0	379	1,0
Secundaria	344	1,1	151	1,4	408	1,1
Superior 1/	443	1,4	150	1,4	473	1,2
Total	350		126		414	
<u>Nivel educativo de la madre</u>						
Hasta primaria completa	276	1,0	117	1,0	381	1,0
Secundaria	343	1,2	174	1,5	420	1,1
Superior 1/	541	2,0	227	1,9	455	1,2
Total	350		126		414	

Notas: Prom. = Promedio; Prom. Ratio prom. = Ratio de los valores promedio. Este ratio se construye, para cada zona, como el cociente entre el gasto anual familiar promedio correspondiente al nivel secundario (o superior), y el gasto anual familiar promedio referente a los padres/madres que alcanzaron como máximo culminaron el nivel primaria. 1/ Se ha incluido en esta tabla el valor promedio del gasto observado de los padres y madres que tienen educación superior en las zonas rurales sólo como un dato referencial, pues el número de observaciones en cada caso es muy pequeño, 5 y 2, respectivamente.

Fuente: Encuestas padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

b) El gasto familiar en educación y nivel socioeconómico de las familias

La aproximación al nivel socioeconómico de los hogares se hizo a través del enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y del acceso a tecnología de comunicación e información (TIC)¹⁴⁴. Así, se indagó acerca de los materiales con que fue construida la vivienda y a la tenencia de servicios higiénicos en el hogar, a fin de determinar si estas necesidades básicas se encontraban insatisfechas o cubiertas; por otro lado, se dividió a los hogares de acuerdo a la tenencia de un teléfono (celular o fijo).

Se encuentra que el nivel socioeconómico de las familias varía en las tres zonas del análisis, siendo las zonas rurales donde se concentra una mayor proporción de familias con escasos recursos. En estas zonas, cerca de la mitad de viviendas tiene alguna de las dos NBI mencionadas y el acceso a un teléfono en las viviendas es muy poco usual (1%). En cambio, en las zonas urbanas de las regiones y en Lima Metropolitana, se concentra una mayor proporción de familias con mayores recursos. Ocho de cada diez familias en estas dos zonas tiene las dos necesidades básicas cubiertas, asimismo, la disponibilidad de un teléfono en los hogares es mucho más frecuente que en las zonas rurales (37% en las zonas urbanas de las regiones y 53% en Lima Metropolitana). No obstante, el hecho de que el acceso a un teléfono en el hogar no se encuentre generalizado tanto en Lima como en las zonas urbanas de las regiones, sugiere que las familias que educan a sus

¹⁴⁴ Cabe mencionar, que la tenencia de un teléfono en el hogar fue empleado como una aproximación al acceso a las TIC. El detalle del uso de estos indicadores en la medición del nivel socioeconómico de los hogares se presenta en el Anexo 2. Por otra parte, de forma análoga al nivel educativo de los padres y madres, el nivel socioeconómico de las familias se presenta de manera detallada en el Anexo 3.

hijos en las escuelas primarias públicas de estas dos áreas de estudio tienen un nivel socioeconómico relativamente bajo, en comparación con otras familias residentes de estas dos mismas zonas, cuyos hijos/as probablemente se eduquen en escuelas primarias privadas.

De forma análoga a lo observado con el nivel educativo, tanto en Lima Metropolitana como en las regiones, las familias que disponen de más recursos reportan un mayor gasto promedio anual en educación. En las zonas urbanas de las regiones, las familias que tienen las dos necesidades (definidas como) básicas satisfechas y que además tienen un teléfono (fijo o móvil), reportan un gasto anual en educación que es 1.6 veces mayor que el correspondiente a aquellas familias que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha.

Tabla N° 12
Gasto anual familiar en educación por niño/a, por el nivel socioeconómico del hogar (2006)
(nuevos soles corrientes)

Nivel socioeconómico del hogar	Regiones				Lima Metropolitana	
	Urbano		Rural			
	Prom.	Ratio Prom.	Prom.	Ratio Prom.	Prom.	Ratio Prom.
Con alguna NBI (De Dos)	271	1,0	110	1,0	357	1,0
Sin las dos NBI, pero sin teléfono	320	1,2	136	1,2	411	1,1
Sin las dos NBI, pero con teléfono 1/	422	1,6	241	2,2	441	1,2
Total	350		126		414	

Notas: Prom. = Promedio; Prom. Prom. = Promedio; Prom. Ratio prom. = Ratio de los valores promedio. Este ratio se construye, para cada zona, como el cociente entre el gasto anual familiar promedio correspondiente al nivel socioeconómico “sin las dos NBI, pero sin teléfono” (o sin las dos NBI, pero con teléfono), y el gasto anual familiar promedio referente al nivel socioeconómico “con alguna NBI”.

1/ En este caso, tienen alguna NBI y pueden o no tener un teléfono. Se ha incluido en esta tabla el valor promedio del gasto anual de los hogares que no tienen alguna NBI y que disponen de un teléfono en las zonas rurales sólo como un dato referencial, pues el número de observaciones es muy pequeño (sólo 2 observaciones).

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

c) El gasto familiar en educación y las expectativas educativas y laborales deseadas para el futuro de los niños y niñas

Los resultados expuestos en este apartado corresponden a los diferentes niveles de gasto promedio de las familias, según las aspiraciones de los padres y madres en torno al nivel educativo y ocupación a alcanzar por sus hijos e hijas. Debe tenerse en cuenta que la construcción de estas aspiraciones probablemente esté asociada a las condiciones objetivas en las que se encuentran los hogares del estudio. Así, es de esperar que ellas estén asociadas a la oferta disponible de escuelas secundarias, institutos y universidades (mucho menor en las regiones, sobre todo en las áreas rurales), el nivel de ingresos del hogar, el desempeño de los alumnos/as en la escuela, la trayectoria ocupacional de los padres, la escala de remuneraciones y beneficios laborales esperados de las ocupaciones, entre otros factores.

En relación al nivel educativo que los padres quisieran que sus niños/as alcancen, es claro que existe una alta demanda por la educación formal de nivel terciario, en particular de la universitaria, en cada una de las zonas de estudio. En Lima Metropolitana y las regiones urbanas, se tiene que alrededor del 80% de los padres desea que sus hijos o hijas estudien en la universidad; y en las zonas rurales, si bien esta proporción es menor, el nivel universitario resulta ser el nivel educativo más preferido entre los padres de familia para los niños y niñas (alrededor del 40%). Asimismo, es importante recalcar que no se registran importantes diferencias de género en estas aspiraciones ocupacionales para los menores¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Las expectativas de los padres y madres de familia en torno al nivel educativo a alcanzar por sus niño/as y a las ocupaciones laborales futuras para los mismos se detallan en el Anexo 3.

A pesar de que la mayor parte de padres y madres de familia no ha cursado estudios de nivel superior y que la menor parte de ellos se dedica a ocupaciones laborales de nivel profesional o técnico¹⁴⁶ (sobre todo en las áreas rurales, donde la mayor parte de padres y madres de familia se dedica a actividades agropecuarias), las ocupaciones laborales que la gran mayoría de padres anhela para sus hijos e hijas requieren de estudios de nivel terciario, sobre todo universitarios. Dentro de las ocupaciones que requieren nivel terciario para su desempeño, las más frecuentemente deseadas por los padres y madres de familia encuestados/as son la de médico, abogado e ingeniero. Esto, independientemente de la zona de residencia del hogar y del sexo de los niños/as. Las otras profesiones que resultan sobresalientes son la docencia y la enfermería, sobre todo en las zonas urbanas y rurales de las regiones.

La puesta en evidencia de una alta demanda por la educación superior, a través de las expectativas de los padres de familia con respecto a las ocupaciones laborales y al nivel educativo deseados para los niños/as, debe ser vista -sobre todo al interior de las zonas rurales- en el contexto de lo señalado en estudios previos. De acuerdo a Ames (2002)¹⁴⁷, para ciertos sectores de la población esta demanda se inscribe en una mayor: la de ciudadanía. Así, si por un lado para muchos pobladores rurales el paso de sus

¹⁴⁶ El porcentaje de padres que cursó estudios de nivel terciario en Lima Metropolitana, las zonas urbanas de las regiones y las zonas rurales de las mismas es 24%, 20% y 2%, respectivamente. En el caso de las madres de familia, estas proporciones equivalen al 17%, 16% y 1%. En Lima Metropolitana, las zonas urbanas de las regiones y las zonas rurales de las mismas, la proporción de padres que es profesional o técnico equivale a 12%, 15% y 0.5%, respectivamente; en el caso de las madres estas proporciones son 5.4%, 6% y 0.6%, respectivamente. Para mayor detalle del nivel educativo alcanzado por los padres y madres de familia, así como sus ocupaciones laborales, ver Anexo 3.

¹⁴⁷ Ames, Patricia, *Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, IEP, Lima, 2002.

niños/as por la educación formal constituye una amenaza para la reproducción de hábitos, prácticas, conocimientos y comportamientos culturalmente valorados al interior de las comunidades; por otro lado, ella representa una vía para escapar del atraso, pobreza, maltrato y discriminación, para acceder y manejar el castellano, para ser reconocidos como sujetos de derechos, ascender socialmente y adquirir un estatus superior. En este marco, la escuela para muchas familias campesinas es vista como un instrumento para lograr dejar el campo (Visser, 2004, en Benavides et al, 2006 ¹⁴⁸).

El gasto familiar anual per capita estimado varía según las expectativas que tienen los padres y madres de familia encuestados con respecto al futuro educativo y laboral de sus hijos e hijas, tal como se muestra en la Tabla N° 13. En las tres zonas del estudio, aquellas familias donde se desea que los hijos cursen estudios de nivel superior universitario, reportan gastos anuales mayores en comparación con aquellas que desean que los menores sigan estudios terciarios en un instituto o (sólo) culminen la educación básica. Más aun, la magnitud de las diferencias en los gastos promedios, de acuerdo al nivel educativo que los padres desean que sus hijos/as alcancen, es menor en Lima Metropolitana que en las zonas urbanas y rurales de las regiones.

En el caso de las expectativas sobre la ocupación laboral de los hijos/as, en las tres zonas de estudio los gastos anuales per capita promedio más altos corresponden a

¹⁴⁸ Benavides, Martín; Olivera, Inés y Mena, Magrith “De papás y mamás a hijos e hijas: las aspiraciones sobre el futuro y el rol de las familias en las actividades escolares en el Perú Rural”. En Martín Benavides (ed.) *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios Previos sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*, Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE. Lima, 2006.

las familias que desean que sus hijos/as sean abogados, médicos o ingenieros, ocupaciones que en comparación con las otras mencionadas, requieren necesariamente el paso de los niños/as por la universidad. En efecto, en Lima Metropolitana dicho gasto es sólo sobrepasado por el observado en las familias que quisieran que sus hijos/as se dediquen a las ocupaciones de policía, marino o militar, mientras que en las zonas urbanas, es relativamente similar al estimado para las familias que desean que sus hijos/as se dediquen a la docencia.

Tabla N° 13
Gasto anual familiar en educación por niño/a, según aspiraciones de los padres para sus hijos/as con respecto al nivel educativo y ocupación laboral futuros (2006) (nuevos soles corrientes)

Aspiraciones de los padres para los hijos/as sobre...	Regiones		Lima Metropolitana
	Urbano	Rural	
<u>Nivel educativo 1/</u>			
Terminar la secundaria	184	67	294
Estudiar en un Instituto	349	121	401
Estudiar en la Universidad	366	165	423
<u>Ocupación laboral futura</u>			
Abogados, doctores, ingerieros	397	167	418
Docente	389	99	411
Enfermera(o)	352	103	390
Otra profesiones y/o técnicos	310	149	402
Policía, marino o militar	341	150	510
Otros	234	100	424
Cualquiera (2/)	139	113	269
Total	350	126	414

Notas: 1/ No se han incluido todos los niveles de enseñanza aspirados por los padres para sus hijos/as, debido a que (tal como se aprecia en la Tabla N° 6 del Anexo 3) las categorías “Terminar Primaria”, “Estudiar en CEO” y “Otro” tienen muy pocas observaciones. 2/ En esta categoría están incluidas las respuestas en que los padres no precisaron una ocupación aspirada para los hijos/as pues señalaron que ésta sería elegida por ellos/as, así como los casos en que los padres de familia declararon que no habían pensado en este tema o que no sabían.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

En síntesis, los resultados anteriores ponen en evidencia que la educación pública peruana no se ajusta al principio de equidad, reconocido tanto en el artículo 16° de la Constitución Política¹⁴⁹, como en el inciso b) del artículo 8° de la Ley General de Educación. Aquellas familias donde los padres de familia desean que sus hijos o hijas se tornen en profesionales de nivel universitario, donde el padre y/o la madre han alcanzado un mayor nivel educativo, así como aquellos hogares relativamente menos pobres, desembolsan (o tienen la capacidad de desembolsar) una mayor cantidad de recursos financieros para la educación de sus hijos e hijas estudiantes de escuelas primarias públicas. Esta situación de educación diferenciada al interior de la escuela pública, en definitiva, contribuye a la reproducción de las desigualdades sociales y a la transmisión intergeneracional de las condiciones de pobreza: aquellos niños/as provenientes de familias que disponen de mayores recursos, disponen en la actualidad de mejores condiciones de aprendizaje, con lo que ven incrementadas sus probabilidades de alcanzar un nivel socioeconómico mayor, en comparación con aquellos/as pertenecientes a familias relativamente más pobres.

Además, considerando que la estructura de gastos y asignaciones del Estado en el sector educativo no toma en cuenta las inequidades persistentes entre distintas regiones, localidades y escuelas¹⁵⁰ -sino que por el contrario

¹⁴⁹ El Artículo 16° de la Constitución Política señala: “Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas. Por su parte, el inciso b) del artículo 8 de la Ley General de Educación establece uno de los principios en los que se sustenta la educación peruana es la equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad.

¹⁵⁰ Ministerio de Educación – MINEDU y Consejo Nacional de Educación, Op. cit., p. 95-96, 106.

tiende a reproducirlas, los disímiles niveles del gasto de las familias estarían ampliando las brechas generadas por la asignación del gasto estatal. De hecho, aun considerando niveles de gasto deflactados (que tienden a elevar el gasto observado en las regiones), los gastos promedio que desembolsan las familias cuyos niños y niñas acuden a escuelas polidocente completas y polidocente multigrado equivalen, respectivamente, a 2.8 y 1.4 veces el gasto promedio de las familias cuyos menores asisten a escuelas unidocentes, las cuales por lo general se encuentran en condiciones más precarias¹⁵¹.

Asimismo, se debe tener presente que la existencia de los costos asociados a la educación pública podría representar una barrera de acceso y/o permanencia en la escuela para los niños y niñas provenientes de las familias más pobres del país. Si bien se han logrado importantes avances en la ampliación de la cobertura de la educación primaria, así como en la reducción de las tasas de retiro en este mismo nivel durante las últimas décadas, no todos los niños y niñas acceden y permanecen en el sistema educativo. De acuerdo al informe del MINEDU (2005), al interior de las familias pobres extremas, el 10% de niños y niñas en edad de asistir a una escuela primaria no lo hace, y el 11% de los niños/as matriculados en una escuela primaria se retiraron de ella antes de que finalice el año escolar. Con respecto a este punto, se debe recordar que las tasas observadas en acceso y permanencia, así como su posible vinculación con la existencia de costos relativamente elevados para ciertas familias, constituyen elementos que las autoridades del sector de educación deberán tener en cuenta pues

¹⁵¹ En la misma línea, cabe recordar que el gasto por alumno tampoco obedece a una lógica equitativa de distribución del gasto, tal como se mencionó en la segunda parte del presente documento.

contribuyen a la consecución de una educación primaria de calidad para todos los niños y niñas hacia el año 2015, meta establecida en el Plan Nacional de Educación para Todos y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

4.3. Gasto de las familias en la matrícula de sus hijos e hijas

Si bien en los resultados anteriores se observa que los gastos en matrícula no representan un porcentaje importante dentro del gasto anual que realizan las familias en la educación de sus hijos/as¹⁵², el estudio de dichos gastos a un nivel más detallado resulta de crucial importancia, en tanto ellos vulneran la gratuidad de la enseñanza. Nuevamente, debe recordarse que los resultados presentados para las zonas rurales de las regiones no son representativos, y por ende, deben ser tomados como referenciales.

A partir de las encuestas realizadas a los padres de familia, se puede advertir que en la mayor parte de las escuelas se realizó algún pago durante la matrícula, lo cual no sólo está prohibido por ley, sino que vulnera el derecho a la gratuidad de la enseñanza¹⁵³. Esta situación corrobora los hallazgos obtenidos en estudios previos sobre la contribución económica de las familias a la educación pública (Saavedra y Suárez, 2002; PREAL-GRADE, 2006), en los que se consideraron los costos de matrícula como parte del gasto total que realizan las familias en educación.

¹⁵² Ver tabla N° 10

¹⁵³ Ver detalle en primera parte del documento

Los cobros por concepto de matrícula ocurren independientemente de la zona o el tipo de la escuela (Tabla N° 14). En Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones, los cobros en el proceso de matrícula se encuentran generalizados: en el 99% de las escuelas los padres declararon haber efectuado algún pago durante dicho proceso; en las áreas rurales de las regiones, si bien este porcentaje disminuye, no deja de ser elevado (86%).

Por otro lado, el análisis por tipo de escuela sugiere que hay una relación entre la estructura de la escuela y la ocurrencia de los cobros por concepto de matrícula. El 99% de las escuelas donde se tiene –al menos– un docente por cada grado de enseñanza (polidocentes completas) realiza cobros por matrícula, esta proporción disminuye al 90% en las escuelas donde no se dispone de un/a docente para cada uno de los grados de enseñanza (polidocente multigrado), y resulta aun más baja (79%) en aquellas escuelas donde se tiene sólo un/a docente para atender a todos los grados de enseñanza del plantel.

Tabla 14
Escuelas donde se realizó algún pago
en el proceso de matrícula (2007)

Zona y tipo de escuela	Se cobró	No se cobró	% Escuelas en que se cobró
<u>Zona</u>			
Zonas urbanas de las Regiones	86	1	98,9
Zonas rurales de las Regiones	57	9	86,4
Lima Metropolitana	87	1	98,9
<u>Tipo de escuela</u>			
Unidocente	15	4	78,9
Polidocente Multigrado	45	5	90,0
Polidocente Completo	170	2	98,8

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

De acuerdo a lo expuesto por los directores, aunque en casi la totalidad de los casos se exige a los padres de familia el pago de diferentes montos al momento de la matrícula, sólo en el 2% de las escuelas de la muestra (3 en total) se señala que la falta de pago estaría llevando a condicionar la matrícula. En otro 2% se menciona que esto estaría restringiendo parte del acceso al servicio, como por ejemplo no obtener la libreta de notas, o que los alumnos no puedan asistir a cursos considerados como extras, que requieren de pagos adicionales como cursos o talleres de inglés o computación.

Sin embargo, en correspondencia con las normas de matrícula, en la mayoría de casos el pago de los montos requeridos no estaría condicionando la matrícula. En relación a ello los directores alegan que no hay forma de exigir dichos pagos y lo que sucede es que muchos padres quedan como morosos. Lo señalado por los directores de las encuestas, sin embargo, no se condice con lo encontrado en el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo. Tal como se vio en la segunda parte del presente documento, en lo que va del año 2007 se ha registrado un total de 206 quejas por cobros que condicionan la matrícula.

4.3.1. ¿A cuánto ascienden los cobros en el proceso de matrícula?

De acuerdo a lo reportado por los padres y madres de familia en las encuestas, la matrícula de los niños y niñas en la educación primaria cuesta -en promedio- cerca de 44 nuevos soles. Sin embargo, análogamente a lo observado en el gasto anual de las familias en educación, los montos cobrados durante el proceso de matrícula varían considerablemente entre las zonas. De acuerdo

a lo reportado por los padres y madres de familia en las encuestas, en promedio, los cobros más altos corresponden a la ciudad de Lima, seguida por las zonas urbanas de las regiones. No obstante, la diferencia entre los cobros que en promedio se realizan en las escuelas de estas dos zonas es bastante pequeña (alrededor de 3 nuevos soles). Finalmente, en las zonas rurales de las regiones los cobros por matrícula son considerablemente menores, siendo equivalentes a 25 nuevos soles¹⁵⁴. Cabe señalar que de acuerdo a lo reportado por los directores en sus respectivas encuestas, los gastos en matrícula son algo menores, bordeando en promedio los 40 nuevos soles (Ver Anexo 5).

Tabla N° 15
Cobros durante el proceso de matrícula, de acuerdo
a lo reportado por los padres de familia (2007)
(nuevos soles corrientes)

	Regiones		Lima Metropolit.	Total Lima y Provincias
	Urbano	Rural		
Cobros por matrícula	48,4	25,3	51,8	44,1

Nota: Para el cálculo de estos cobros se consideraron sólo aquellos cobros por matrícula mayores a cero nuevos soles. Los montos mostrados en esta tabla corresponden al promedio simple del gasto en matrícula declarado por los padres de familia en cada zona. Cabe mencionar, que al interior de cada una de las escuelas, no todos los padres de familia pagaron el mismo monto durante el proceso de matrícula.

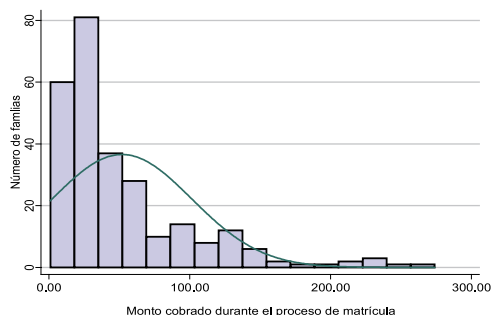
Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

¹⁵⁴ Siendo coherentes con la metodología de deflactación empleada para la estimación del gasto total anual de las familias, los gastos presentados aquí, que corresponden a los gastos de matrícula, no han sido deflactados. Esto, porque la semejanza de los rubros por los cuales se cobra en la matrícula (que se detallan más adelante) con los bienes que componen una canasta básica de consumo es menos clara, en comparación con los rubros del gasto total anual que fueron deflactados (libros, textos y otros útiles escolares; uniformes de cualquier tipo; y refrigerios, transportes y otros gastos escolares).

Las diferencias en el cobro durante el proceso de la matrícula no sólo se registran entre las zonas, si desagregamos el análisis al interior de cada una de ellas, encontramos una amplia heterogeneidad en los pagos efectuados por los padres de familia. Los gráficos N° 17, 18 y 19 nos muestran esto, por medio de histogramas. En cada una de las zonas, si bien la distribución de los montos cobrados se encuentra concentrada hacia la izquierda, es decir, en los valores más bajos (sobre todo en las zonas rurales), existe un grupo de escuelas donde se han realizado cobros relativamente altos. En efecto, en Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones el 11% y 15% de familias, respectivamente, han pagado más de 100 nuevos soles por concepto matrícula. En las zonas rurales, si bien este porcentaje se reduce al 6%, no deja de ser un hecho a tener en cuenta, considerando que en estas zonas existe una mayor proporción de las familias que enfrenta restricciones económicas.

Gráfico N° 17
Lima Metropolitana
Distribución del monto cobrado a los padres de familia
durante la matrícula de sus hijos/as (2007)
(nuevos soles corrientes)

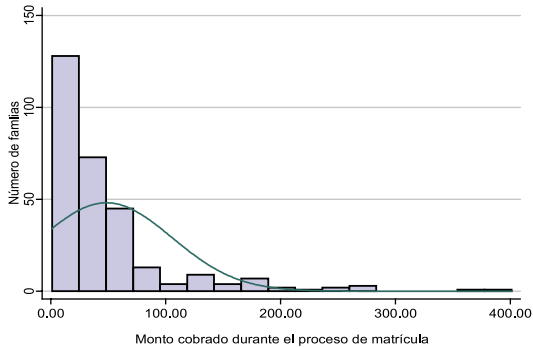


Nota: Sólo se consideraron en la estimación aquellos montos mayores a cero nuevos soles, así 8 observaciones fueron retiradas del cálculo.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Gráfico N° 18
Zonas urbanas de las regiones
Distribución del monto cobrado a los padres de familia
durante la matrícula de sus hijos/as (2007)
(nuevos soles corrientes)

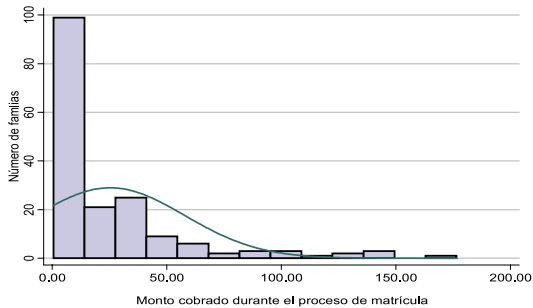


Nota: Sólo se consideraron en la estimación aquellos montos mayores a cero nuevos soles, así 38 observaciones fueron retiradas del cálculo.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Gráfico N° 19
Zonas rurales de las regiones
Distribución del monto cobrado a los padres de familia
durante la matrícula de sus hijos/as (2007)
(nuevos soles corrientes)



Nota: Sólo se consideraron en la estimación aquellos montos mayores a cero nuevos soles, así 7 observaciones fueron retiradas del cálculo.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

4.3.2. ¿Por qué conceptos se cobra en el proceso de matrícula?

A partir de la encuesta realizada a los directores/as de las instituciones educativas y a los padres de familia, se tiene que el gasto en la matrícula se descompone en diferentes rubros: (a) APAFA, (b) útiles o materiales educativos, (c) gastos administrativos, (d) mantenimiento y mobiliario, (e) pago a docentes y (f) otros¹⁵⁵.

Al indagar por los conceptos que se incluyen en cada uno de los rubros¹⁵⁶, de acuerdo a lo reportado por los directores se tiene que en el caso de la APAFA el tipo de gasto que se efectúa con mayor frecuencia corresponde a la cuota que deben pagar los padres al inicio de año y, en segundo lugar, el correspondiente a multas y cuotas extras¹⁵⁷. En el caso de los útiles y materiales educativos, lo que se menciona con mayor frecuencia corresponde a pagos por libretas e insignias¹⁵⁸. Es importante subrayar que en este rubro no se están incluyendo gastos por libros de texto ni lista de útiles escolares, lo cual usualmente representa un gasto bastante significativo para los padres tal como se vio en el apartado anterior y en estudios previos (PREAL-GRADE, 2006; Tomaševski, 2006; Saavedra y Suárez, 2002). En el caso de gastos administrativos, los rubros de gasto están mucho más dispersos sin presentarse tendencias destacables excepto el pago que corresponde por ficha

¹⁵⁵ Tener en cuenta que estos rubros son los que componen el gasto de las familias sólo durante el proceso de matrícula.

¹⁵⁶ Para mayor detalle, ver tablas en el Anexo 5.

¹⁵⁷ Para detalle del marco legal con relación a la APAFA, ver primera parte del documento.

¹⁵⁸ El cobro promedio por la libretas es de 1.4 nuevos soles; y el de insignias 2.3 nuevos soles. Por la ficha única se cobra por lo general 1 nuevo sol aproximadamente.

única¹⁵⁹. Por su parte, el rubro pago a docentes da cuenta del financiamiento de cursos y talleres ‘extra’ o adicionales que se da en las escuelas (como cursos de inglés, danzas, computación, entre otros). Finalmente, siempre de acuerdo a la información provista por los directores, en el rubro otros se incluyen principalmente conceptos como pago por certificados, pago de guardianía, mantenimiento de banda, mantenimiento del botiquín, y cuotas voluntarias.

Sin embargo, no todos y cada uno de los rubros fueron cobrados en todas las escuelas primarias del estudio¹⁶⁰. De acuerdo a lo recogido en las encuestas hechas a los padres y madres de familia, el gasto que éstos realizan con más frecuencia en el momento de la matrícula corresponde al concepto de (a) APAFA, seguido por el de (b) útiles o materiales educativos¹⁶¹. En menor medida son mencionados los costos relacionados a los (c) gastos administrativos, (d) mantenimiento y mobiliario, (e) pago a docentes, y (f) otros.

Si se ordenan las frecuencias con que aparecen cada uno de los seis rubros, de mayor a menor, se tiene una estructura relativamente homogénea en cada una de las tres zonas de estudio. Así, la estructura que mencionamos anteriormente se cumple al interior de cada una de las zonas de estudio (ver Gráfico N° 20).

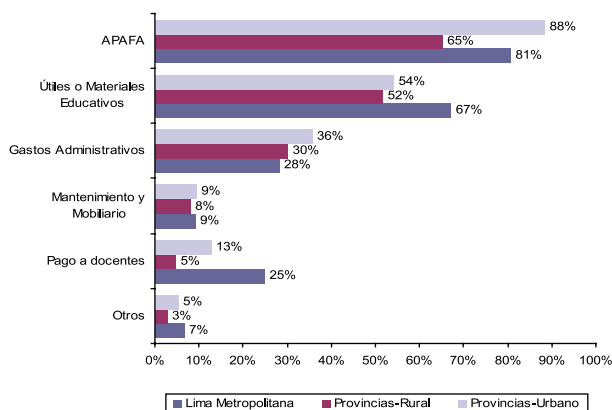
¹⁵⁹ Para detalle del marco legal con respecto a los pagos por ficha única en la matrícula, ver primera parte del documento.

¹⁶⁰ En el Anexo 6 se incluye esta información por regiones y por tipo de escuela. Si bien los datos no son representativos a ninguno de estos dos niveles (regional y por tipo de escuela), las diferentes frecuencias con que estos rubros aparece en cada uno de los departamentos y tipos de escuela, sugieren una poca homogeneidad en la estructura de los cobros por matrícula en las diferentes escuelas.

¹⁶¹ La información reportada por los directores/as de las escuelas con respecto a la frecuencia en que cada rubro forma parte del cobro de matrícula, coincide en gran parte con la de los padres de familia expuesta aquí, ver Anexo 5.

Incluso el porcentaje de padres que declara haber efectuado algún pago en cada uno de estos rubros es relativamente similar entre las zonas de estudio, presentándose las mayores diferencias en los rubros de (a) APAFA, (b) útiles o materiales educativos y (e) pago a docentes. Los dos últimos rubros, resultan ser mucho más frecuentes en Lima Metropolitana que en las regiones.

Gráfico N° 20
Proporción de escuelas en donde se
efectúan cobros por matrícula, por
rubros y zona de estudio (2007)
(en porcentajes)



Nota: Cada porcentaje, para cada una de las regiones de estudio, en cada rubro, se calcula como el número de padres y madres de familia que reportó un gasto mayor a cero nuevos soles, con respecto al total de padres y madres que respondió la pregunta correspondiente.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

4.3.3. ¿Cuánto pagan los padres por cada uno de los rubros del cobro por matrícula?

Los montos promedio correspondientes a cada uno de los rubros que componen el gasto durante el proceso de matrícula, se presentan en la siguiente tabla. Se encuentra que estos valores son bastante similares en las zonas de Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones, en relación con las zonas rurales¹⁶². Por esta razón, primero analizaremos los gastos de las dos primeras zonas, para luego compararlos con la última.

En Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones, los rubros a los que se destina una mayor proporción del gasto en matrícula son el de APAFA y el de útiles o materiales educativos, los cuales -en promedio- resultan ser ligeramente menores a los 30 nuevos soles al año. Con respecto a los pagos promedio en el resto de rubros, éstos no sobrepasan en ningún caso los 20 nuevos soles. Asimismo, estos últimos gastos resultan ser mayores en Lima Metropolitana, llegando en el caso de los rubros de mantenimiento y mobiliario y de pago a docentes a duplicar el observado en las zonas urbanas de las regiones.

Al comparar los resultados anteriores con los de las zonas rurales, se tiene que los montos destinados a la APAFA y a útiles o materiales educativos son –al igual que en las otras dos zonas de estudio– los más altos, llegando a ser equivalentes en promedio a 12 y 16 nuevos soles, respectivamente. Pero, a diferencia de lo visto en las otras dos zonas de estudio, no hay una diferencia tan grande

¹⁶² En el Anexo 6 se muestra el detalle de estos resultados de acuerdo al tamaño de las escuelas. La información no resulta en caso alguno representativa, pero sí sugiere que en las escuelas de mayor tamaño, los cobros por matrícula en la mayor parte de los rubros resultan más altos.

entre los montos destinados en promedio a la APAFA y a útiles o materiales educativos y aquellos montos promedio correspondientes al resto de rubros. En efecto, los gastos desembolsados en el rubro APAFA resultan ser casi tan altos como los observados en el rubro mantenimiento y mobiliario. Adicionalmente, los cobros por gastos administrativos son en promedio menores que los observados en Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones. Esto último, podría deberse al menor tamaño de las escuelas rurales en comparación a aquellas de las zonas urbanas.

Tabla N° 16
Gasto promedio en la matrícula, por rubros (2007)
(nuevos soles corrientes)

	Obs.	Promedio	D.E.	Min.	Max.
<u>Zonas urbanas de las regiones</u>					
APAFA	266	27,5	25,8	2,0	250,0
Útiles o Materiales Educativos	163	28,1	52,9	0,2	330,0
Gastos Administrativos	107	14,8	22,3	0,3	151,0
Mantenimiento y Mobiliario	28	8,6	10,9	0,5	50,0
Pago a docentes	38	9,4	11,0	1,0	60,0
Otro	16	7,2	10,4	1,0	40,0
Total	293	48,4	57,1	1,0	401,0
<u>Zonas rurales de las regiones</u>					
APAFA	139	12,2	12,0	1,0	107,5
Útiles o Materiales Educativos	110	15,8	29,6	0,2	151,5
Gastos Administrativos	64	8,3	9,0	0,5	49,0
Mantenimiento y Mobiliario	17	13,9	23,4	0,2	100,0
Pago a docentes	10	13,5	10,7	1,0	27,0
Otro	6	13,2	10,9	2,0	30,0
Total	175	25,3	32,6	0,5	176,5

	Obs.	Promedio	D.E.	Min.	Max.
<u>Lima Metropolitana</u>					
APAFA	221	26,5	17,6	2,0	125,0
Útiles o Materiales Educativos	184	28,2	41,1	1,0	202,5
Gastos Administrativos	77	16,1	20,2	1,0	87,5
Mantenimiento y Mobiliario	25	13,4	12,4	1,0	50,0
Pago a docentes	68	15,6	12,1	1,0	50,0
Otro	18	9,1	7,2	1,0	30,0

Nota: Obs.= Observaciones incluidas en el análisis. D. E. = Desviación Estándar; Min. = Valor mínimo observado; Max. = Valor máximo observado; Porc. = Porcentaje. Tanto el gasto promedio por cada rubro como el gasto total promedio se calcularon, cada uno, teniendo en cuenta sólo las observaciones que reportaron un gasto mayor a cero nuevos soles. Por esta razón, las observaciones que se incluyeron en cada estimación no son las mismas y la suma de los gastos promedios de todos los rubros no es equivalente al gasto total promedio.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Cabe hacer hincapié en el hecho de que en las zonas rurales de las regiones, los montos promedio destinados al mantenimiento y mobiliario de la escuela son casi tan altos como los que se destinan a otros rubros (APAFA, útiles o materiales educativos, gastos administrativos y pago a docentes). Esto sugiere que en estas zonas, ante la más generalizada precariedad de las condiciones físicas de las escuelas (en comparación con las otras dos zonas de estudio), las familias acabarían por ver limitada la posibilidad de financiar aspectos que pueden considerarse adicionales en la educación de los niños/as (como contratar a un profesor de danza, por ejemplo), pues sus contribuciones se verían en la necesidad de priorizar el financiamiento de los costos mínimos o básicas que las escuelas requieren para operar. Este resultado, además, va en la línea de lo señalado en el análisis de las quejas registradas por la Defensoría del Pueblo, expuestas en la segunda parte del presente documento¹⁶³. En definitiva,

¹⁶³ Ver apartado 2.3 cobros indebidos registrados por la Defensoría del Pueblo.

estos hallazgos dan cuenta de las diferentes condiciones de aprendizaje que se generan en las escuelas primarias de las zonas de estudio.

La diferenciación de las condiciones de aprendizaje en las escuelas se comprueba también al ver la alta dispersión de los gastos que las familias declaran en cada uno de los rubros. La tabla anterior no sólo nos presenta los gastos promedio que las familias hicieron en cada uno de los rubros que componen el cobro de la matrícula, sino también los montos mínimo y máximo que se observan en cada uno de los rubros, así como la desviación estándar. Al mirar estos valores, es claro que los pagos que efectúan los padres de familia por cada uno de los rubros son bastante dispersos. Por ejemplo, por el concepto de APAFA un padre de familia puede desembolsar entre 2 y 250 nuevos soles en las zonas urbanas de las regiones; mientras que en las zonas rurales se encuentra que este gasto por familia puede variar entre 1 y 108 nuevos soles. La alta dispersión en los rubros que componen los cobros por matrícula da cuenta de la diferenciación de las escuelas, que se concretiza en la existencia de amplias brechas en la disponibilidad de los recursos en las instituciones educativas del estudio, tanto entre las diferentes zonas, como al interior de cada una de ellas.

Al observar en detalle la dispersión de los montos observados, nuevamente aparecen similitudes entre Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones. En ellas, los valores más dispersos corresponden a los rubros de APAFA, útiles o materiales educativos y gastos administrativos. La mayor dispersión en estos rubros, sin embargo, se registra en las zonas urbanas de las regiones; así, retomando el ejemplo de la APAFA, en

Lima Metropolitana un padre o madre de familia puede gastar entre 2 y 125 nuevos soles, monto menor al máximo encontrado en las zonas urbanas de las regiones.

En las zonas rurales la situación cambia un poco. Los rubros de APAFA y útiles o materiales escolares continúan siendo los más variables, superando en algunos casos los 100 nuevos soles. Sin embargo, en comparación con las otras dos zonas de estudio, los gastos administrativos son bastante menos dispersos. Lo cual podría explicarse por el menor tamaño relativo de las escuelas rurales, así como por una mayor proporción de familias con escasos recursos.

La información provista por los directores, con respecto a los montos que en promedio son cobrados a los padres de familia durante la matrícula, no coincide del todo con lo reportado por estos últimos, sobre todo en aquellos rubros que suponen ingresos para las instituciones educativas: gastos administrativos, útiles o materiales, y pago a docentes. Aunque los directores reconocen que los padres contribuyen con estos gastos, los gastos promedios estimados a partir de sus declaraciones son menores que los declarados por las familias¹⁶⁴.

Por otro lado, los directores coinciden con los padres de familia en indicar que el rubro más costoso para éstos en el momento de la matrícula es el de APAFA, aunque de acuerdo a los directores los cobros realizados para financiar las actividades de esta asociación son ligeramente mayores (la diferencia es de dos nuevos soles aproximadamente¹⁶⁵).

¹⁶⁴ Ver Gráficos N° 2 y N° 3 del Anexo 5

¹⁶⁵ Ver detalle de los montos por rubros del cobro de matrícula estimados en función de lo declarado por los directores/as en el Anexo 5.

4.3.4. Pagos realizados a la APAFA que incumplen la ley

Tal como se detalló en la segunda parte del presente documento, los cobros realizados a los padres de familia por concepto de la cuota anual de la APAFA, de acuerdo a lo estipulado en la normativa correspondiente, no pueden sobrepasar los 51 nuevos soles (1.5% del valor de una UIT)¹⁶⁶. La Tabla N° 16, nos mostró sin embargo que los pagos que los padres realizaron durante el proceso de matrícula a esta asociación excedieron incluso los 100 nuevos soles. Los montos reportados en la tabla anterior, no obstante, incluyen no sólo el pago de la cuota anual de la APAFA, sino también cuotas extraordinarias y multas¹⁶⁷. Para comprobar entonces la existencia de situaciones en que los pagos de la cuota de la APAFA incumplen la ley, se requiere un análisis más desagregado.

Al hacer un análisis de la cuota de la APAFA correspondiente al inicio del año (es decir, excluyendo los pagos referidos a cuotas extraordinarias y multas), se encuentra que en algunas escuelas de las zonas urbanas de las regiones supervisadas y Lima Metropolitana, el valor de la cuota de APAFA pagada por los padres de familia supera el límite establecido por norma (1.5% del valor de una UIT del año 2007 o S/. 51). En efecto, se tiene que en las zonas urbanas

¹⁶⁶ Como ya se señaló, el inciso h) del artículo 14° del Decreto Supremo N° 004-2006-ED dispone que el monto de la cuota ordinaria no puede exceder del 1.5% de la UIT vigente a la fecha de realizarse la Asamblea General de la APAFA.

¹⁶⁷ De acuerdo a lo reportado por los directores, el pago por APAFA durante el proceso de matrícula les cuesta a los padres de familia, en promedio, treinta nuevos soles; veinte nuevos soles –en promedio– corresponden a la cuota que se paga al inicio del año escolar a esta asociación, y los 10 nuevos soles restantes corresponden al pago de multas. No obstante, los gastos en APAFA según los directores, varían entre 2 y 260 nuevos soles.

de las regiones y en Lima Metropolitana, del total de padres de familia que declararon haber efectuado algún pago por el concepto de cuota de APAFA correspondiente al inicio del año escolar (256 y 203 padres de familia, respectivamente), algunos de ellos declararon que el monto cobrado fue superior a S/. 51 (13 y 7 casos, respectivamente). Esta información, además, es congruente con lo encontrado en el registro de quejas del Sistema de Información Defensorial (76 quejas registradas entre los años 2004 y 2007 en Lima Metropolitana y en las regiones de Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque y Loreto).

Por otro lado, si bien de acuerdo al marco legal relacionado a la APAFA, la definición de la cuota anual a pagar por los padres de familia correspondiente a esta asociación se efectúa durante el mes de abril de cada año, debe subrayarse que en la gran mayoría de escuelas supervisadas, la APAFA estaría efectuando el cobro de la cuota durante el proceso de matrícula, es decir, antes de que la cuota sea definida por consenso. Esto sugiere que la APAFA estaría valiéndose de la generalizada concurrencia de los padres durante la matrícula de los niños y niñas para realizar los cobros, probablemente con el fin de que los pagos de la cuota anual no se dilaten en el tiempo. Sin embargo, por un lado, el hecho de que el cobro de la cuota para la APAFA se realice durante el proceso de matrícula, abre la posibilidad de que este pago se convierta en una condición para que los niños y niñas sean matriculados en las instituciones educativas. Situación que de hecho ocurre, de acuerdo a las quejas sentadas por los padres de familia¹⁶⁸ ante la Defensoría del Pueblo. Por otro lado, el cobro de la cuota con anterioridad a su definición por consenso podría propiciar procesos de

¹⁶⁸ Ver la segunda parte de este documento.

corrupción, sobre todo en el caso de que una vez definida la cuota en el mes de abril, no se efectuase una detallada rendición de cuentas de lo recaudado durante el proceso de matrícula a inicios del año escolar.

4.3.5. ¿Se dispone de mecanismos de flexibilidad en los pagos?

De acuerdo a la información recogida en las encuestas, en la mayor parte de escuelas que formaron parte de la supervisión se vienen implementando diferentes mecanismos para aquellos padres de familia que no pueden efectuar alguno de los pagos vinculados al proceso de matrícula. En opinión de los directores, éstos se aplican mayormente para los pagos que corresponden al rubro de APAFA que, tal como se vio anteriormente, resulta ser uno de los rubros más costoso para los padres de familia.

Los datos proporcionados por los directores sugerirían entonces que en las escuelas se estaría respetando lo estipulado en la norma con respecto a este tema¹⁶⁹. En la Tabla N° 17, se observa que dentro de los mecanismos utilizados para facilitar los pagos se incluye desde reemplazar los mismos por faenas de trabajo, hasta la exoneración de dichas contribuciones. En este marco, las formas en que los padres contribuyen con el mantenimiento de las escuelas, en las zonas urbanas de las regiones y en Lima Metropolitana, no son únicamente monetarias.

¹⁶⁹ Para mayor detalle, ver la primera parte del documento

Tabla N° 17
Mecanismos utilizados para padres de familia que no pueden efectuar los pagos de matrícula

Mecanismos Implementados	Porcentaje de escuelas
Realización de faenas o trabajos comunales en la escuela	47%
Fraccionamiento o pago por cuotas	22%
Establecimientos de nuevos plazos para pagos (prórrogas)	17%
Exoneración de pagos	14%

Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Como se puede observar, el mecanismo más utilizado es el reemplazar los pagos por faenas o trabajos comunales¹⁷⁰, en efecto, este mecanismo se habilita casi en la mitad de las escuelas. Dichas faenas implican principalmente labores de pintado y limpieza de aulas y del centro educativo, arreglo de mobiliario y trabajos de jardinería. El resto de mecanismos son bastante menos frecuentes, sobre todo el de exoneración de pagos, que es sólo aplicado en el 14% de casos. Los directores señalan que este mecanismo sólo se emplea en casos excepcionales, los cuales muchas veces son sometidos a sorteo y suponen vías de verificación de la situación económica de las familias. En varias escuelas se precisa que hay una graduación de las medidas que se adoptan, dependiendo de la situación de las familias, siendo siempre el caso más extremo, la exoneración. En la mayoría de casos se refiere que los mecanismos adoptados son establecidos y evaluados por la APAFA y en menor medida discutidos en el CONEI.

¹⁷⁰ Estos resultados coinciden con los obtenidos en estudios anteriores, ver Saavedra y Suárez, Op. cit.

El uso extendido de estos mecanismos para facilitar los pagos que deben efectuar los padres de familia, da cuenta de condiciones de flexibilidad asumidas en las escuelas, las cuales tomarían en consideración la precariedad de la situación económica de algunas de las familias frente a los cobros por concepto de matrícula.

4.3.6. ¿Qué opinan los padres de familia de estos cobros?

En la encuesta realizada a los padres de familia se recogieron sus opiniones con respecto a los pagos que efectuaron durante el proceso de matrícula de sus niños o niñas. Esta información fue recabada no sólo con el fin de averiguar si los padres de familia se encontraban de acuerdo o no con el desembolso de estos pagos, sino que tuvo como objetivo principal el indagar en los motivos que los padres y madres de familia señalaron al argumentar su acuerdo o desacuerdo con estos cobros.

Tal como se muestra en la siguiente tabla, si se considera a todos los padres de familia encuestados, se tiene que algo menos de la mitad de ellos/as (44%) no está de acuerdo con efectuar dichos pagos. Al interior de quienes opinan esto, la razón principal del desacuerdo es que los pagos son demasiado altos (27% del total de encuestados/as), seguida por la opinión de que es el Estado quien se debe hacer cargo de los mismos (10% del total de encuestados/as). Asimismo, se registran ciertos casos de padres de familia que indicaron que si bien los pagos no son muy altos, ellos no pueden pagarlos, situación que probablemente ocurre entre los padres de familia de menores recursos.

Un 56% del total de familias encuestadas está de acuerdo con los cobros que les fueron hechos durante el proceso

de matrícula. Sin embargo, estos resultados deben ser interpretados con cautela. Cabe recordar aquí la hipótesis de trabajo de Saavedra y Suárez (2002) que señalábamos en la segunda parte de este documento. Recordemos que estos autores, partiendo de datos correspondientes a los años 1997 y 2000, afirman que la caída del gasto por alumno a lo largo de las últimas décadas habría hecho que las inversiones estatales en educación se ubicasen por debajo de umbral de gasto necesario para que las escuelas operen. Los padres y madres de familia entonces, se habrían visto en la necesidad de cubrir estos gastos, a fin de que las escuelas donde sus hijos e hijas se educan continúen operando. Los datos de la encuesta aplicada en febrero del 2007 en el marco de esta supervisión, revelan que esta situación se mantiene. La mayor parte de los padres y madres de familia que están de acuerdo con los cobros realizados durante el proceso de matrícula, lo están en la medida en que estos cobros financian el mantenimiento de las escuelas, presentándose así una sustitución de la responsabilidad estatal (del mantenimiento de las instituciones educativas), que acaba siendo asumida por las familias.

Debe tenerse en cuenta, además, que la mayor parte de los padres y madres de familia del estudio, como se señaló anteriormente, tiene una alta demanda por la educación formal para sus hijos/as, en la medida que ella representara —probablemente entre otras cosas— una vía para procurar un mejor status y futuro económico para sus hijos/as. Con esto último, se espera que las familias —a pesar de sus relativamente escasos recursos, sobre todo en las zonas rurales de las regiones— estén dispuestas a pagar por la matrícula de sus hijos/as.

En el caso de las familias con mayores recursos, probablemente sus aportes no financien los costos

mínimos de operación de la escuela, sino más bien mejores condiciones de aprendizaje para sus niños a través de factores como clases de danza, inglés, computación, equipos de deporte, entre otros. En los casos de las familias cuyos hijos/as acuden a escuelas relativamente más precarias, se espera que antes de que la escuela deje de operar, los padres y madres de familia preferirán cubrir esta ausencia del Estado con sus aportes.

Los datos resumidos anteriormente, considerando el total de padres y madres de familia encuestados/as, se cumplen al interior de cada una de las zonas de estudio, con pequeñas variaciones. En las siguientes tablas se tiene que los resultados varían ligeramente al tener en cuenta el tipo de escuela y el nivel socioeconómico de las familias.

El porcentaje de padres que declara no estar de acuerdo con los cobros realizados es mayor en las regiones, en comparación con Lima Metropolitana, sobre todo en las zonas urbanas de las mismas. En las zonas rurales de las regiones, además, se tiene que casi la mitad de los padres de familia declara que si bien está de acuerdo con los pagos durante la matrícula, esto se debe a que de esta forma se mantiene la escuela. Resulta interesante resaltar que es en estas zonas donde se encuentra la mayor proporción de padres de familia que declara no estar de acuerdo con los pagos debido a que ellos son responsabilidad del Estado (12%). Esta proporción en Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones equivale al 8% y 13%, respectivamente. Las tres proporciones referidas, sin embargo, son relativamente bajas, lo cual da cuenta de que en la práctica, la educación pública no es vista como un derecho fundamental, cuya provisión le compete al Estado.

Tabla N° 18
Opinión de los padres y madres de familia
con respecto a los cobros durante la matrícula,
por zona de estudio (2007)

	Regiones				Lima Metropolitana		Total	
	Urbano		Rural					
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.
<u>No está de acuerdo</u>								
No está de acuerdo	17	6,6	13	7,0	7	2,9	37	5,4
Son montos altos	73	28,5	40	21,4	72	29,8	185	27,0
No son altos, pero no puede pagarlos	3	1,2	4	2,1	1	0,4	8	1,2
El Estado debe cubrirlos	32	12,5	22	11,8	19	7,9	73	10,7
Total	125	48,8	79	42,2	99	40,9	303	44,2
<u>Sí está de acuerdo</u>								
No es mucho, se puede pagar	51	19,9	24	12,8	43	17,8	118	17,2
Paga porque con esto se mantiene la escuela	80	31,3	84	44,9	100	41,3	264	38,5
Total	131	51,2	108	57,8	143	59,1	382	55,8
<u>Total</u>	256	100	187	100	242	100	685	100

Nota: Frec. = Frecuencia; Porc. = Porcentaje.

Fuente: Encuesta a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

La siguiente tabla muestra las opiniones de los padres con respecto a los pagos, de acuerdo al tipo de escuela donde sus hijos/as están siendo matriculados/as. Se tiene que en las escuelas unidocentes se encuentra una mayor proporción de padres de familia que está de acuerdo con los pagos (65%), en comparación con las escuelas polidocentes. Sin embargo, es en este mismo grupo que se encuentra un mayor porcentaje de padres que aluden a la responsabilidad del Estado (13%, en comparación con el 10% de las escuelas polidocentes) y que vinculan la aceptación de la existencia de los cobros al mantenimiento

de la escuela. Debe recordarse en este punto, que si bien los niños y niñas que acuden a las escuelas unidocentes provienen de familias con menores recursos¹⁷¹, estas escuelas son también las que tienen una infraestructura más deficiente, lo cual explicaría el mayor porcentaje de padres y madres dispuestos a financiar el mantenimiento de las escuelas.

Tabla N° 19
Opinión de los padres y madres de familia con respecto a los cobros durante la matrícula, por tipo de escuela (2007)

	Escuelas Multigrado				Escuelas Polidocentes Completas		Total	
	Unidocente		Polidocente					
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.
<u>No está de acuerdo</u>								
No está de acuerdo	0	0,0	20	14,6	17	3,4	37	5,4
Son montos altos	11	20,4	30	21,9	144	29,1	185	27,0
No son altos, pero no puede pagarlos	1	1,9	3	2,2	4	0,8	8	1,2
El Estado debe cubrirlos	7	13,0	14	10,2	52	10,5	73	10,7
Total	19	35,2	67	48,9	217	43,9	303	44,2
<u>Si está de acuerdo</u>								
No es mucho, se puede pagar	11	20,4	14	10,2	93	18,8	118	17,2
Paga porque con esto se mantiene la escuela	24	44,4	56	40,9	184	37,2	264	38,5
Total	35	64,8	70	51,1	277	56,1	382	55,8
<u>Total</u>	54	100	137	100	494	100	685	100

Nota: Frec. = Frecuencia; Porc. = Porcentaje.

Fuente: Encuesta a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

¹⁷¹ De hecho, en las escuelas unidocentes el pago promedio de las familias durante la matrícula es 12.4 nuevos soles; en las escuelas polidocente completas, 19.95 nuevos soles; y en las polidocente completas, 50.29 nuevos soles.

Finalmente, la Tabla N° 20 muestra que entre las familias que tienen relativamente menos recursos, es más frecuente que los padres y madres no se encuentren de acuerdo con los pagos exigidos durante la matrícula (48%, comparado con el 37% de las familias menos pobres). Asimismo, la mayor parte de quienes se encuentran de acuerdo con los cobros, independientemente del nivel socioeconómico, afirman que esto se debe a que estos pagos contribuyen al mantenimiento de la escuela.

Tabla N° 20
Opinión de los padres y madres de familia con
respecto a los cobros durante la matrícula, por
nivel socioeconómico de los hogares (2007)

	Con alguna NBI		Sin NBIs				Total	
			Sin Teléfono		Con Teléfono			
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.
<u>No está de acuerdo</u>								
No está de acuerdo	7	3,8	24	8,9	6	2,6	37	5,4
Son montos altos	58	31,7	68	25,3	58	25,4	184	27,1
No son altos, pero no puede pagarlos	3	1,6	4	1,5	1	0,4	8	1,2
El Estado debe cubrirlos	21	11,5	32	11,9	19	8,3	72	10,6
Total	89	48,6	128	47,6	84	36,8	301	44,3
<u>Sí está de acuerdo</u>								
No es mucho, se puede pagar	30	16,4	38	14,1	50	21,9	118	17,4
Paga porque con esto se mantiene la escuela	64	35,0	103	38,3	94	41,2	261	38,4
Total	94	51,4	141	52,4	144	63,2	379	55,7
Total	183	100	269	100	228	100	680	100

Nota: Frec. = Frecuencia; Porc. = Porcentaje.

Fuente: Encuesta a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

4.3.7. La obligatoriedad de los uniformes escolares

El uso obligatorio de uniformes escolares constituye otro requisito que puede afectar la gratuidad de la educación, en tanto implica gastos para los padres de familia. De hecho, tal como se especificó anteriormente en este documento, el marco legal establece el uso de los uniformes no es en caso alguno obligatorio.

Como se muestra en la Tabla N° 21, de acuerdo a la encuesta aplicada a los directores/as, en un poco más de la mitad de las escuelas se estaría exigiendo el uso de uniforme, sea este el escolar único o el del centro educativo. El 40% y 45% de escuelas en las zonas urbanas de las regiones y en Lima metropolitana, respectivamente, no se exige el uso de uniforme alguno para asistir a las clases. Debe recordarse que en tanto la muestra de las encuestas aplicadas a directores no fue completada en las zonas rurales de las regiones, no se dispone de información con respecto a la obligatoriedad del uso de uniformes en las escuelas de estas zonas.

Tabla N° 21
Obligatoriedad en el uso de uniformes
escolares para asistir a clases

Uso de Uniforme	Regiones Urbano	Lima Metropolitana
Sólo uniforme escolar único	40%	47%
Sólo uniforme escolar de la I.E.	15%	6%
Uniforme de la I.E. y buzo de la I.E.	3%	3%
Ninguno	40%	45%

Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Para aquellas escuelas donde se exige de forma obligatoria el uso de uniformes escolares, los directores señalan -en casi la totalidad de los casos- que se permite el ingreso regular de los niños y niñas a las clases, incluso cuando esta condición no se cumple. Es decir, en realidad el uso *obligatorio* del uniforme no estaría condicionando la asistencia a la escuela. Aparentemente las escuelas reconocerían que la condición económica de muchas familias no permite exigir que los niños/as asistan a clase vistiendo los uniformes obligatoriamente. Esta puesta en práctica de flexibilidad buscaría no provocar situaciones de exclusión del sistema escolar, tal como lo señalan las normas de matrícula. En este sentido, como mencionan algunos directores, sólo se exigen “condiciones de limpieza y ropa adecuada para asistir al centro educativo”.

Sólo en el 5% de los casos (7 escuelas) se señala que se acepta el no uso del uniforme por un tiempo prudencial, pero no se especifican qué medidas se adoptan pasado este tiempo¹⁷². Más aun, en el 6% de escuelas donde se presentan dificultades para la adquisición del uniforme, se hace referencia al uso de mecanismos de ayuda para poder adquirirlos, tales como donaciones o colectas promovidas desde el mismo centro educativo.

4.4. Acceso y cobertura de servicios públicos en las escuelas¹⁷³

Debe tenerse en cuenta que los resultados a continuación expuestos fueron estimados en base a la encuesta aplicada a los directores de escuelas, y por ello, corresponden a

¹⁷² Sólo en el caso de una escuela se refiere que la falta de uso del uniforme en las clases de educación física puede influir en la calificación del alumno/a.

¹⁷³ En el Anexo 6, se incluye en detalle los resultados de esta sección por regiones y tamaño de las escuelas.

Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones. Es decir, a partir de estas encuestas no se dispone de datos con respecto a la cobertura y el pago de servicios para las zonas rurales.

En la presente sección se dará cuenta, por un lado, del acceso a diferentes servicios públicos en las instituciones educativas, y por otro lado, de quién o quiénes se responsabilizan por los pagos vinculados al uso de los mismos.

En cuanto al primer punto, es importante subrayar que el acceso a los servicios públicos en las zonas rurales se encuentra bastante restringido. De acuerdo a Montero (2006)¹⁷⁴, el 40% de las escuelas primarias de las zonas rurales en el año 2005 no tienen acceso al servicio de agua, siendo la mayor parte de ellas escuelas unidocentes o polidocentes multigrado. Asimismo, 76% de las escuelas rurales no dispone de luz eléctrica y 89% de ellas no tiene acceso al servicio de desagüe. En este marco, urge que el gasto público se oriente a mejorar las condiciones de acceso a los servicios básicos en estas escuelas, en tanto ellas determinan condiciones de aprendizaje deficientes para los alumnos y alumnas de las zonas rurales.

En cuanto al segundo punto, la(s) institución(es) o actores involucrados en el pago de los servicios públicos, la encuesta permite determinar si los pagos por el uso de los servicios están siendo cubiertos por instancias estatales, como son las Unidades de Gestión Educativa (UGEL), las Direcciones Regionales de Educación (DRE), los Gobiernos Regionales (GR), o los Gobiernos Locales (GL); o por las

¹⁷⁴ “La educación Primaria Rural: Dimensiones y características” Seminario Taller sobre nueva ruralidad, nueva escuela y diversidad en el Perú. Lima, septiembre de 2006.

mismas instituciones educativas, la comunidad o las APAFAS. En caso, los pagos estén siendo asumidos (total o parcialmente) por esta última, se tendría una situación que incumple lo establecido en la norma, ya que estos pagos no se contemplan entre los destinos posibles para los fondos recolectados por esta asociación, tal como se detalló en la primera parte del presente informe.

La idea original al aplicar la encuesta era que la información levantada, en relación a la situación de acceso y cobertura, permitiera determinar el costo total mensual de cada uno de los servicios, así como identificar qué porcentaje de este costo es cubierto por cada uno de las instancias o actores mencionados. Sin embargo, a las personas que respondieron la encuesta les resultó difícil especificar quiénes, pero sobre todo qué monto es el que se asigna para cubrir dichos costos. Algunos directores/as que respondieron a la encuesta señalaron que los recibos llegan directamente a las instancias encargadas de hacer el pago (UGEL o DRE), desconociendo ellos los montos que se pagan por los servicios. Lo anterior explica el alto nivel de ausencia de respuesta a las preguntas relacionadas con el acceso y pago de los servicios, ante la cual los resultados especificados deben ser tomados como aproximaciones o tendencias, pues carecen de representatividad.

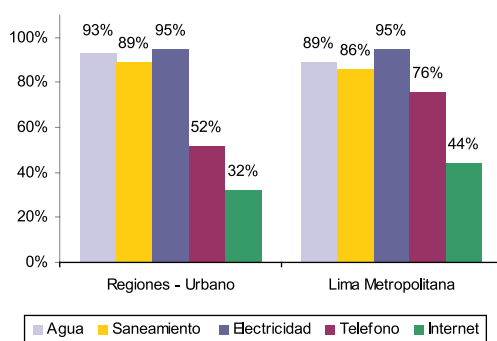
4.4.1. Acceso a servicios públicos en las instituciones educativas

El Gráfico N° 21 muestra que la mayor parte de las escuelas tiene acceso a los servicios de agua, saneamiento y electricidad, tanto en Lima Metropolitana como en las zonas urbanas de las regiones consideradas. De acuerdo a lo señalado por los directores durante la supervisión, en el caso de las escuelas donde no se tiene instalado el servicio

de agua, la forma cómo las instituciones educativas se abastecen de este servicio es a través de la compra de cilindros de agua.

A diferencia de los servicios anteriores, el acceso a telefonía e internet es bastante menos frecuente entre las escuelas. En el caso del acceso a servicios de telefonía, éste es más alto en Lima Metropolitana (76%), pero disminuye a sólo un poco más del 50% en las escuelas urbanas de las regiones. El servicio de internet es bastante más restringido en ambas zonas, en la mayoría de escuelas donde se cuenta con este servicio es porque viene funcionando el Plan Huascarán.

Gráfico N° 21
Acceso a Servicios Básicos
en las Instituciones Educativas



Fuente: Encuesta a directores/as

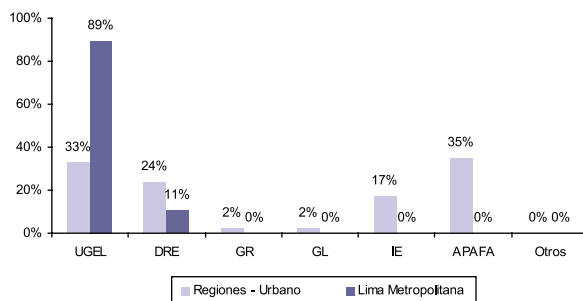
Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

4.4.2. Cobertura de costos de servicios públicos en las instituciones educativas

La participación de instancias públicas y no públicas en el pago de los servicios fue analizada para el caso de los servicios de agua y luz, ya que en estos casos la

tasa de respuesta fue mayor. En los Gráficos N° 22 y 23 se explicita con qué frecuencia es mencionada por los directores/as la participación de cada institución o actor en el pago de cada uno de estos dos servicios. Como se puede ver, la participación de los diferentes actores varía según el servicio y la zona donde esta ubicada la escuela. Es necesario mencionar, además, que de acuerdo a las respuestas de los directores por lo general es sólo una institución o actor quien asume el costo total del servicio. Es decir, se presentan pocos casos en los que el pago del servicio de luz y agua es asumido por más de una institución o actor (figura de pago compartido).

Gráfico N° 22
Instituciones y actores involucrados
en el pago del servicio de agua
(en porcentajes)

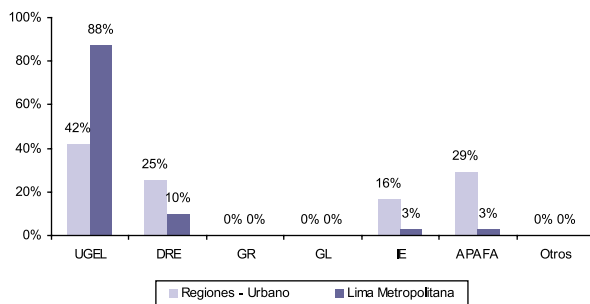


Nota: En el caso de las zonas urbanas de las regiones, del total de directores que declararon que la escuela cuenta con el servicio, 61% respondieron a la pregunta sobre la participación de diferentes actores e instituciones en el pago del servicio. En el caso de Lima Metropolitana esta cifra se reduce al 53%. En tanto la pregunta fue de opción múltiple, los porcentajes en cada zona pueden ser mayores o iguales al 100%. El número de escuelas que reportaron a más de un actor encargado/a del pago del servicio es 7 y 0 para las zonas urbanas de las regiones y Lima Metropolitana, respectivamente. El diseño de la encuesta no permite inferir de dónde proviene el financiamiento que la institución educativa destina al pago de este servicio.

Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Gráfico N° 23
Instituciones y actores involucrados en el
pago del servicio de luz
(en porcentajes)



Nota: En el caso de las zonas urbanas de las regiones, del total de directores que declararon que la escuela cuenta con el servicio, 71% respondieron a la pregunta sobre la participación de diferentes actores e instituciones en el pago del servicio. En el caso de Lima Metropolitana esta cifra se reduce al 53%. En tanto la pregunta fue de opción múltiple, los porcentajes en cada zona pueden ser mayores o iguales al 100%. El número de escuelas que reportaron a más de un actor encargado/a del pago del servicio es 7 y 1 para las zonas urbanas de las regiones y Lima Metropolitana, respectivamente. El diseño de la encuesta no permite inferir de dónde proviene el financiamiento que la institución educativa destina al pago de este servicio.

Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Como se puede observar en los gráficos N° 22 y 23, las instituciones y actores que participan en la cobertura de costos es similar en estos dos servicios. Además, en las dos zonas de estudio, la mayor parte de los directores/as señala que son las instancias del Estado (básicamente representadas por la UGEL y la DRE), quienes se encargan de pagar cada uno de estos dos servicios.

Sin embargo, esta característica es más acentuada en el caso de Lima Metropolitana. En esta ciudad, los pagos de

los servicios de agua son asumidos exclusivamente por instancias del Estado; mientras que en el caso del servicio de luz, se registra una mínima participación de las APAFA y las instituciones educativas (sólo el 6% de directores/as señaló que estas dos instancias participan en el pago del servicio). Situación que en el caso de la APAFA con certeza incumplen la ley, pues como vimos en la primera parte del presente Informe, el pago de los servicios básicos no se encuentra contemplado como uno de los rubros que esta asociación puede cubrir.

La situación en las escuelas urbanas de las regiones es diferente. Si bien en la mayor parte de éstas la UGEL y la DRE son las que se encargan de pagar los servicios de agua y luz (57% y 67%, respectivamente), la participación de la propia institución educativa y de la APAFA en el pago del servicio se incrementa -en comparación de Lima Metropolitana- de manera sobresaliente (19% y 29%, respectivamente).

Esto quiere decir que los padres de familia de las escuelas urbanas de regiones, en comparación con los de Lima Metropolitana, financian la cobertura de costos de estos servicios básicos. En línea con lo señalado por Saavedra y Suárez (2002), y con resultados anteriores presentados en este informe, estos resultados sugieren que los pagos efectuados por los padres de familia en estas zonas cubrirían la diferencia entre el gasto estatal que se asigna a la escuela y el gasto necesario para mantener a la misma operando. Así, la situación del pago del servicio de luz en las zonas urbanas de las regiones estaría brindando más argumentos a la hipótesis de una tendencia a la sustitución de las obligaciones estatales, donde las familias acaban por asumir las responsabilidades correspondientes al Estado.

QUINTA PARTE

I. CONCLUSIONES

A. Competencia de la Defensoría del Pueblo

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y en el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo, encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos.
2. El mandato conferido por la Constitución y desarrollado por el artículo 9° inciso 1) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, faculta a esta institución a iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes, que al implicar el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecten la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.

Asimismo, en virtud del artículo 26° de la Ley N° 26520, se otorga a la Defensoría del Pueblo la atribución de emitir resoluciones con ocasión de sus investigaciones,

a efectos de formular, tanto a las autoridades como a los funcionarios y servidores de la administración del Estado, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

3. De conformidad con dichas normas, corresponde a la Defensoría del Pueblo velar por el respeto y la realización del derecho a la educación, reconocido en los artículos que van del 13° al 18° de la Constitución. De forma particular, el presente Informe se centra en uno de los componentes del referido derecho: la gratuidad de la enseñanza, reconocida en el artículo 17° de la Carta fundamental.

B. Objetivo y metodología del informe

4. El presente Informe da cuenta del cumplimiento del derecho a la gratuidad de la educación en instituciones educativas públicas de nivel primario. Para ello,
 - a. Se delimitó cuidadosamente el contenido del derecho a la educación gratuita a partir del análisis de la normativa internacional y nacional, así como de la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha emitido para la protección de este derecho.
 - b. Se revisaron estudios previos con respecto al gasto público en el sector educación y al rol de las familias en el financiamiento de la educación pública, los cuales advierten que el incumplimiento de la gratuidad de la educación no es un problema coyuntural, sino que ha estado presente en las últimas décadas.

- c. Se tomó en cuenta la información proveniente de los informes que anualmente la Defensoría del Pueblo presenta al Congreso, así como las quejas registradas en el Sistema de Información Defensorial durante los últimos cuatro años (2004-2007), referidas a condicionamientos y cobros no contemplados en la ley, efectuados en instituciones educativas públicas.
- d. Se analizaron los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en escuelas públicas de nivel primario ubicadas en Lima Metropolitana, Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque y Loreto¹⁷⁵. Esta supervisión se desarrolló en los meses de febrero y julio del año 2007, y tuvo como principal fuente de información la aplicación de encuestas a 160 directores(as) de escuelas primarias públicas, así como a 788 padres y madres de familia.

C. Marco jurídico y contenido del derecho a la educación

- 5. El derecho a la educación se encuentra reconocido en diferentes tratados internacionales sobre derechos humanos que el Perú ha ratificado, los cuales establecen una serie de obligaciones concretas que el Estado debe cumplir para garantizar su plena y efectiva realización. Tales instrumentos internacionales, de acuerdo a una interpretación conjunta del artículo 3º

¹⁷⁵ La muestra buscó ser representativa en tres zonas de residencia, Lima Metropolitana, zonas urbanas y zonas rurales del conjunto de las regiones citadas.

y de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y tienen rango constitucional.

6. En concordancia con los mencionados instrumentos internacionales, como anteriormente se ha señalado, la Constitución reconoce el derecho a la educación en los artículos 13°, 14°, 15°, 16°, 17° y 18°. En virtud de estas disposiciones, el Tribunal Constitucional ha establecido que:
 - a. El derecho a la educación posee un carácter binario, pues no sólo se constituye como un derecho fundamental, sino también como un servicio público.
 - b. El contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada, la libertad de enseñanza, la libre elección del centro educativo, la libertad de conciencia de los estudiantes, el respeto a la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico. Integran también dicho contenido, la libertad de cátedra y la libertad de creación de centros docentes y universidades.
7. Como puede comprobarse, de la lectura de los citados artículos constitucionales se desprenden responsabilidades a cargo del Estado para la realización de este derecho fundamental, las mismas que están en correspondencia con las obligaciones internacionales a las cuales el Estado se ha comprometido.

D. Derecho a la gratuidad de la enseñanza

8. De forma análoga a lo señalado con respecto al derecho a la educación, la gratuidad de la enseñanza primaria ha sido reconocida en distintos tratados internacionales sobre derechos humanos que nuestro país ha ratificado. Asimismo, conforme al artículo 17° de la Constitución, el Estado peruano tiene la obligación de implementar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita. Esta disposición, busca garantizar que no existan obstáculos económicos en el acceso y/o permanencia de las personas en los procesos educativos¹⁷⁶.
9. Con respecto al alcance del contenido de la gratuidad, se distinguen tres posturas: minimalista, intermedia y maximalista. La posición minimalista afirma que la gratuidad de la educación implica que sólo los costos de la matrícula y los derechos académicos deben ser asumidos por el Estado. Por su parte, la posición intermedia afirma que la gratuidad de la educación implica, además del subsidio de los costos de matrícula y derechos académicos, el subsidio de costos indirectos, tales como uniformes, libros, transporte, entre otros factores. Por último, la posición denominada maximalista plantea que el Estado debería subsidiar además de los costos anteriores, el costo de oportunidad que asume la familia al enviar a un niño(a) a la escuela.

¹⁷⁶ Cabe recordar que, de acuerdo a esta disposición, esta obligación del Estado se amplía a los niveles inicial, secundario y universitario, siempre que en éste último supuesto los alumnos mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.

10. En este contexto, el Estado peruano ha optado formalmente por una posición intermedia con respecto a la gratuidad en los niveles de inicial y primaria, lo cual se deriva de lo establecido en el artículo 17° de la Constitución Política y el artículo 4° de Ley General de Educación, Ley N° 28044. En estos artículos no sólo se garantiza la matrícula gratuita en los referidos niveles, sino que además se establece la obligación del Estado de cubrir algunos costos indirectos como alimentación, salud y entrega de materiales educativos; y, en el caso de las escuelas rurales, los gastos de desayuno o almuerzos, textos y útiles escolares, uniformes y calzado escolar.
11. Con relación al cumplimiento de la obligación del Estado de brindar una educación gratuita en el nivel primario, debe tenerse en cuenta lo señalado en el artículo 14° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este artículo establece que el Estado peruano deberá elaborar y adoptar dentro de un plazo de dos años, luego de haber ratificado dicho Pacto, un plan de acción progresiva que permita implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita en un número razonable de años. No obstante, a pesar de que el Perú ratificó el referido tratado en el año 1978, hasta la fecha no se ha implementado un plan que aborde de manera específica e integral el derecho a la gratuidad.
12. De acuerdo a la regulación establecida en nuestro ordenamiento jurídico sobre el derecho a la gratuidad de la enseñanza, las normas internas ofrecen mecanismos, administrativos y judiciales, en el marco de la exigibilidad de este derecho.

E. El financiamiento público de la educación

13. El financiamiento público destinado a la educación atraviesa por serias dificultades para asegurar la efectividad del derecho a la gratuidad de la educación. Esto se pone en evidencia al analizar el gasto público en educación a través de tres indicadores: la proporción del gasto público en educación con respecto al gasto público total, la proporción del gasto público en educación con respecto al Producto Bruto Interno (PBI), y el gasto por alumno.
14. Estos indicadores brindan aproximaciones distintas pero complementarias de la importancia asignada al sector educación desde el Estado. Así, mientras que la proporción que el gasto público en educación representa con respecto al gasto público total (15.8%) es una de las más altas de América Latina, se tiene que la proporción que el gasto público en educación representa con respecto al PBI, así como el gasto por alumno en el nivel primario son relativamente bajos (2.6% y 479 dólares anuales, respectivamente)¹⁷⁷. En este sentido, el bajo nivel de recursos asignados a la educación, limita las posibilidades de contar con una enseñanza en efecto gratuita para todos los niños y niñas en edad escolar.

¹⁷⁷ Las estadísticas referidas a la proporción del gasto público en educación con respecto al gasto público total corresponden al año 2005. Por su parte, el gasto por alumno y la proporción del gasto público en educación con respecto al PBI se refieren al año 2006. En el caso del gasto por alumno, la unidad monetaria empleada fue nuevos dólares con paridad de poder adquisitivo (PPA). Estos tres indicadores fueron extraídos de MINEDU, Op. cit. Acceso web 11 de Diciembre de 2007.

15. Con relación a la proporción del gasto público en educación con respecto al PBI, cabe señalar que en el Acuerdo Nacional se estableció que el Estado debía incrementar dicha proporción en 0.25 puntos porcentuales desde el año 2001 hasta alcanzar el 6% en el año 2011. Sin embargo, al año 2006, la proporción del gasto público en educación con respecto al PBI se encuentra prácticamente en el punto de partida correspondiente al año 2001 (2.6%¹⁷⁸).
16. Por otro lado, tal como se señala en el Proyecto Educativo Nacional, la estructura del gasto en educación, así como su asignación, no permiten revertir las inequidades persistentes entre regiones, localidades y escuelas¹⁷⁹. En este sentido, la estructura y distribución del gasto en educación no resultan eficientes para mejorar las precarias condiciones de aprendizaje en las que actualmente se encuentran algunos(as) estudiantes. En efecto, se asigna un porcentaje exiguo del presupuesto (5.2%¹⁸⁰) al rubro de gasto de capital, lo cual elimina las posibilidades de mejora o mantenimiento de la infraestructura, equipamiento, mobiliario y adquisición de material educativo, elementos que inciden en la calidad educativa.

¹⁷⁸ Fuente: Bases de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) del Ministerio de Economía y Finanzas, acceso web 07 de Septiembre del 2007; y MINEDU op. cit., Acceso web 11 de Diciembre de 2007.

¹⁷⁹ Ministerio de Educación – MINEDU, Consejo Nacional de Educación, Op. cit. Objetivo estratégico N° 4, p. 95.

¹⁸⁰ Esta proporción es correspondiente al año 2005, y fue obtenida de MINEDU, Op. cit. Acceso web 11 de Diciembre de 2007.

F. El gasto anual de las familias en la educación de sus hijos e hijas¹⁸¹

17. La Defensoría del Pueblo constató, a partir de las encuestas aplicadas a los propios padres de familia, que el gasto anual que realizan en la educación de sus hijos(as) se destina a los siguientes rubros: i) matrícula; ii) pagos regulares; iii) libros, textos y otros útiles escolares; iv) uniformes; v) refrigerios y transporte; y vi) aportes a la Asociación de Padres de Familia (APAFA).
18. Los rubros referidos a: i) libros, textos y otros útiles escolares; ii) uniformes; y iii) refrigerios y transporte, son aquellos a los que se asigna una mayor proporción del gasto anual que realizan las familias. Sin embargo, la proporción del gasto anual por niño/a que desembolsan los padres de familia destinada a estos tres rubros es diferente en las tres zonas estudiadas: en Lima Metropolitana y en las zonas urbanas de las regiones, el rubro en el que más gastan las familias es en el de refrigerios y transporte (41% y 39%, respectivamente). Mientras que en las zonas rurales de las regiones, se destina una mayor proporción del gasto anual a uniformes (30%); y libros, textos y otros útiles escolares (31%).
19. Con respecto al nivel de gasto anual por niño(a) en el que incurren las familias, se observa que existe una diferenciación en dicho gasto de acuerdo a la ubicación

¹⁸¹ El cálculo del gasto anual de las familias se realizó en base a lo reportado por los padres de familia en la encuesta aplicada durante la supervisión desarrollada por la Defensoría del Pueblo, y se refieren a los gastos que realizaron las familias durante el año 2006 en la educación de sus hijos(as).

geográfica, el tipo de escuela, el nivel educativo de los padres y madres (siendo mayores las diferencias encontradas en el caso de la educación de la madre), el nivel socioeconómico de la familia y las expectativas de los padres con respecto al nivel educativo a alcanzar por sus hijos(as). Así:

- a. De acuerdo a la ubicación geográfica, se tiene que el gasto promedio de Lima Metropolitana (S/. 414) es mayor que los correspondientes a las zonas urbanas (S/. 402) y sobre todo rurales (S/. 188) de las regiones¹⁸².
- b. Según el tipo de institución educativa, los gastos promedio de las familias cuyos hijos(as) asisten a escuelas polidocente completas y polidocente multigrado equivalen, respectivamente, a 2.8 y 1.4 veces el gasto promedio de las familias cuyos niños(as) acuden a escuelas unidocentes.
- c. En las tres zonas de estudio, el gasto familiar anual promedio por niño(a) varía con respecto al nivel educativo alcanzado por la madre de familia. En el caso de las familias donde las madres alcanzaron a cursar estudios de nivel secundario, el gasto familiar anual promedio por niño(a) asciende a S/. 420, S/. 343 y S/. 174, en Lima Metropolitana, en las zonas urbanas de las regiones y las zonas rurales, respectivamente; mientras que en las

¹⁸² Los gastos anuales promedio de las zonas urbanas y rurales de las regiones han sido deflactados al nivel de precios de Lima Metropolitana del año 2006 (promedio anual). Para este procedimiento se tomó como base el valor de la canasta básica de consumo de las diferentes regiones. La fuente de información corresponde a la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO (base sumaria) 2006, periodicidad anual.

familias donde la madre sólo llegó a culminar la educación primaria, los gastos familiares anuales promedio por niño(a) son menores: S/. 381, en el caso de Lima Metropolitana; S/. 276 en las zonas urbanas de las regiones, y S/. 117 en las zonas rurales de las regiones.

- d. Con respecto al nivel socioeconómico de las familias, en las zonas urbanas de las regiones, el gasto anual por niño(a) de las familias con más recursos equivale a 1.6 veces el correspondiente a las familias más pobres. De igual manera, en las zonas rurales de las regiones y en Lima Metropolitana, se encuentra que el gasto anual por niño(a) de las familias con mayores recursos es mayor que el de sus pares que tienen una menor capacidad de gasto (2.2 veces, y 1.2 veces, respectivamente).
 - e. Se encuentra que el gasto anual promedio por niño(a) es mayor en las familias donde los padres desean que sus hijos(as) cursen estudios universitarios, en comparación con aquellas que quisieran que sus hijos(as) (solo) culminen la educación secundaria. La diferencia en estos gastos promedio es de S/. 182 en el caso de las zonas urbanas de las regiones; de S/. 108 en las zonas rurales de las regiones; y de S/. 129 en Lima Metropolitana.
20. Las diferencias en el gasto anual promedio por niño(a) de las familias detalladas anteriormente, revelan una estratificación al interior de la educación pública, en base a características socioeconómicas de los estudiantes y de sus familias. Las oportunidades de

aprendizaje resultan entonces disímiles, favoreciendo en mayor medida a los alumnos(as) que provienen de familias que cuentan con mayores recursos, quienes –a partir de los mayores gastos de sus familias– se educan en contextos de educabilidad¹⁸³ más adecuados, favoreciendo esto mayores logros de aprendizajes. Asimismo, la falta de equidad en el disfrute del derecho a la educación contribuye a la reproducción de las desigualdades existentes y agudiza la transmisión intergeneracional de la pobreza.

G. Los cobros realizados a las familias durante el proceso de matrícula

21. A pesar de que en el artículo 17° de la Constitución; en el artículo 4° de la Ley General de Educación, Ley N° 28044; y en el artículo 3 del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED, se establece que la educación pública es gratuita; y que además en el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 071-2006-ED se dispone que no se debe realizar ningún cobro en la matrícula, la Defensoría del Pueblo constató durante la supervisión que en el 99% de escuelas de las zonas urbanas de las regiones supervisadas y de Lima Metropolitana se realizó algún pago durante la matrícula, mientras que en las zonas rurales, el porcentaje alcanza el 86%.
22. Los montos cobrados durante el proceso de matrícula se encuentran diferenciados de acuerdo a la zona

¹⁸³ La educabilidad es entendida como el conjunto de recursos –materiales e inmateriales– que hacen posible que un niño o adolescente, pueda asistir, permanecer y culminar exitosamente la escuela. Para mayor detalle, ver Lopez, Nestor, *Equidad educativa y Desigualdad Social: Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IPE – UNESCO, Buenos Aires, 2005.

donde se ubican las escuelas. Así, en las zonas urbanas de las regiones supervisadas se cobra en promedio un total de S/. 48 en la matrícula; mientras que en las zonas rurales este monto es igual a S/. 25; y en Lima Metropolitana, asciende a S/. 52.

23. Durante el proceso de matrícula, a las familias se les exige pagos por diferentes conceptos como i) APAFA, ii) útiles o materiales educativos, iii) gastos administrativos, iv) mantenimiento y mobiliario, v) pago a docentes, y vi) otros. Sin embargo, no en todas las instituciones educativas se cobra por todos y cada uno de estos rubros. Aquellos rubros cobrados con mayor frecuencia son los correspondientes a i) APAFA; ii) útiles o materiales educativos; y iii) pago a docentes.
24. En cada una de las tres zonas de estudio, los rubros que significan un mayor gasto para las familias durante la matrícula son el de i) APAFA y el de ii) útiles o materiales educativos. Al comparar los gastos promedio que se destinan a estos dos rubros en cada una de las zonas estudiadas, se encuentran diferencias: en las zonas urbanas de las regiones y en Lima Metropolitana, estos gastos bordean los S/. 28 nuevos soles, mientras que en las zonas rurales de las regiones, se encuentran – en promedio - entre los S/. 12 y S/. 16 nuevos soles.
25. La variación del gasto total desembolsado por las familias durante la matrícula, y en particular la diferenciación del gasto promedio que las familias asignan a los rubros APAFA y útiles o materiales educativos, revela desiguales condiciones de aprendizaje al interior de las escuelas públicas, de

acuerdo a la zona donde se ubican las mismas. Las zonas rurales de las regiones, donde se concentra una mayor proporción de pobladores pobres, son las zonas donde las familias desembolsan menores gastos promedios en los rubros señalados.

26. Una proporción importante de padres de familia no se encuentra de acuerdo con los cobros que las instituciones educativas realizan durante la matrícula (44% del total de padres y madres de familia). Si bien poco más de la mitad de los padres de familia considera que dichos pagos son convenientes (56%), es importante tener en cuenta las razones que los padres señalan al fundamentar esta opinión. En efecto, el 70% de padres de familia que señaló la conveniencia de estos pagos, indicó que éstos son necesarios para el mantenimiento y funcionamiento de la escuela. Al efectuar un análisis más detallado de este resultado, por nivel socioeconómico de las familias y por el tipo de escuela, se tiene que:
 - a. El 68% de los padres que disponen de menos recursos considera convenientes los pagos, en la medida en que éstos financian el mantenimiento de la institución educativa; cifra que es igual a 65% entre los padres que disponen de más recursos.
 - b. El 68% de los padres cuyos niños(as) asisten a escuelas unidocentes considera conveniente efectuar dichos pagos, pues ellos se destinan al mantenimiento de la escuela, porcentaje que es similar al encontrado entre los padres cuyos niños(as) asisten a escuelas polidocentes completas (66%).

27. En las escuelas unidocentes se encuentra una mayor proporción de padres de familia que señala la conveniencia de efectuar los referidos pagos (65%), esto en comparación con las escuelas polidocente multigrado (51%) y las polidocente completas (56%). Dicha situación resulta comprensible, pues por un lado estas familias tienen una alta demanda por la educación formal (incluso de nivel superior) y estarán dispuestas, a pesar de ser relativamente más pobres, a asumir los costos que esto supone; y por otro lado, es en estas escuelas donde la provisión del Estado es menor y, por ende, se requiere una mayor colaboración de los padres, a fin de que las escuelas puedan operar. Sin embargo, esta situación no deja de ser paradójica e incompatible con el principio de equidad en la educación pública, pues revela que en los espacios de mayor pobreza y vulnerabilidad social, ante la más generalizada precariedad de condiciones físicas de las instituciones educativas, los padres deben asumir los costos básicos del funcionamiento de la misma, sin llegar a satisfacer las condiciones necesarias para una adecuada educación.
28. Entre los padres que no están de acuerdo con los cobros realizados en la matrícula, se encuentra que una baja proporción de ellos (10.7% del total de padres encuestados) considera que dichos pagos deberían ser asumidos por el Estado. Esta opinión suele ser más frecuente en el caso de los padres cuyos niños(as) se educan en escuelas unidocentes (13%), en comparación con sus pares de escuelas polidocentes completas (10.5%). Asimismo, dicha opinión es más común entre los padres y madres de familia que residen en zonas urbanas (12.5%) y rurales de

las regiones (11.8%), que entre aquellos(as) que se ubican en Lima Metropolitana (7.9%). Por último, esta postura es más recurrente entre las familias de menores recursos (11.5%), que en aquellas que son menos pobres (8.3%).

29. Con respecto al pago de la cuota de la APAFA y al destino de los recursos recaudados por este mecanismo asociativo, se tiene que:
 - a. Tanto la Constitución como la Ley General de Educación establecen la obligación del Estado de garantizar los factores que inciden en la calidad de la educación, lo cual implica destinar recursos que permitan mantener y adquirir una infraestructura, equipamiento, servicios y materiales educativos adecuados. Sin embargo, la disposición contenida en el artículo 16° de la Ley N° 28628 permite a las APAFAS destinar sus recursos a colaborar -entre otros fines- con el mantenimiento y reparación de la infraestructura física, la conservación y refacción del mobiliario escolar, y la adquisición y mantenimiento de materiales educativos. Esto implica que la obligación de adquirir, mantener y/o reparar la infraestructura física, el mobiliario escolar y los materiales educativos, que debe ser asumida por el Estado, sea en la práctica compartida con los padres de familia. De esta manera, se posibilita que los aportes mencionados se destinen a cubrir costos básicos del servicio educativo, obligación que le corresponde por norma al Estado.
 - b. Durante la supervisión se constató que en algunas escuelas de las zonas urbanas de las regiones

supervisadas y Lima Metropolitana, el valor de la cuota de APAFA pagada por los padres de familia supera el límite establecido por norma (1.5% del valor de una UIT del año 2007 o S/. 51). En efecto, se tiene que en las zonas urbanas de las regiones y en Lima Metropolitana, del total de padres de familia que declararon haber efectuado algún pago por el concepto de cuota de APAFA correspondiente al inicio del año escolar (256 y 203 padres de familia, respectivamente), algunos de ellos declararon que el monto cobrado fue superior a S/. 51 (13 y 7 casos, respectivamente). Esta información es congruente con lo encontrado en el registro de quejas del Sistema de Información Defensorial (76 quejas registradas entre los años 2004 y 2007 en Lima Metropolitana y las regiones de Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque y Loreto). Cabe señalar que en la supervisión llevada a cabo por la Defensoría del Pueblo en las zonas rurales de las regiones, no se registró caso alguno en que los padres de familia efectuasen pagos por concepto de la cuota de APAFA que estuviesen por encima del límite señalado en la norma.

- c. De acuerdo a lo establecido en la Ley 28628, la definición del monto de la cuota anual de APAFA a pagar por los padres de familia se debe efectuar durante el mes de abril de cada año, sin embargo, en la gran mayoría de escuelas supervisadas (88% en Lima metropolitana; 81% en las zonas urbanas de las regiones; y 65% en las zonas rurales de las regiones), el cobro de la cuota de APAFA se realizó durante el proceso de matrícula. El hecho de que el cobro de dicha cuota se realice durante el proceso

de matrícula, abre la posibilidad de que este pago condicione la matrícula de los estudiantes.

30. Todo lo anterior evidencia que se ha desvirtuado la naturaleza de colaboración y participación de los padres de familia, desplazando el sentido complementario del aporte de éstos por un rol que asume competencias propias del Estado. Se comprueba lo planteado por el Consejo Nacional de Educación, según el cual, “Nos habituamos por décadas a situar el aporte de las familias en los aspectos materiales y económicos del funcionamiento de los colegios, sustituyendo la no presencia del Estado...”¹⁸⁴.

H. El acceso y pago de los servicios públicos en las instituciones educativas

31. Con respecto al acceso a los servicios públicos de agua, saneamiento, electricidad, telefonía e internet, la supervisión da cuenta de que el acceso a los tres primeros servicios se encuentra relativamente generalizado en Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones (porcentajes de acceso entre el 85% y 95%, dependiendo del servicio y la zona donde se ubica la escuela). Mientras que en el caso de telefonía e internet, el acceso es menos frecuente tanto entre las escuelas de Lima Metropolitana y de las zonas urbanas de las regiones, observándose en estas últimas un menor acceso a dichos servicios.
32. En cuanto al pago de los servicios públicos de agua y luz, se encontró lo siguiente:

¹⁸⁴ Ministerio de Educación – MINEDU, Consejo Nacional de Educación, Op. cit. “*Proyecto Educativo Nacional*”, Resultado N° 2, Objetivo estratégico N° 4, 2007, p. 31

- a. Existe un tratamiento diferenciado con respecto al pago de los servicios básicos en las escuelas, en función a su ubicación geográfica. Mientras que en las escuelas de Lima Metropolitana es el Estado quien generalmente cubre el costo de los servicios de agua y luz, en las escuelas urbanas de las regiones se observa una mayor participación de las familias en el pago de dichos servicios¹⁸⁵.
- b. La situación observada en las zonas urbanas de las regiones, contraviene lo establecido en la Ley N° 27627, que señala que los gastos por los mencionados servicios que se generan en las instituciones educativas -de todos los niveles y modalidades- serán cubiertos íntegramente por el Tesoro Público. De manera específica, es el Ministerio de Educación el obligado a efectuar los pagos por dichos servicios, ya sea a través de su Oficina de Administración o de quien haga sus veces en las Direcciones Regionales de Educación y en las Unidades Ejecutoras.
- c. Lo encontrado en las escuelas de las zonas urbanas de las regiones con respecto al pago de los servicios de agua y luz pone en evidencia, una vez más, que la responsabilidad estatal del financiamiento de la educación es trasladada a los padres de familia, reflejando de esta manera una tendencia a la sustitución de las obligaciones del Estado por los padres de familia.

¹⁸⁵ Se observó también que las mismas escuelas participan en el pago de los servicios básicos, sin embargo, no se ha podido identificar con certeza el origen público de los fondos.

33. Finalmente, a partir de los resultados detallados anteriormente se concluye que la gratuidad de la educación en las instituciones educativas públicas de nivel primario está lejos de ser un derecho efectivo. Los padres de familia realizan aportes económicos, tanto durante el proceso de matrícula como a lo largo del año escolar, asimismo en ciertas instituciones educativas la matrícula se condiciona a diversos pagos. Estos resultados confirman los hallazgos presentados en estudios anteriores sobre el rol de las familias en el financiamiento de la educación de sus hijos(as)¹⁸⁶, así como lo señalado por la anterior Relatora Especial de la Naciones Unidas para el Derecho a la Educación¹⁸⁷, con respecto a la gratuidad de la enseñanza en el caso de Perú.

II. RECOMENDACIONES

En virtud de lo expuesto, y en uso de las facultades señaladas en el artículo 162º de la Constitución Política del Perú, así como en el artículo 26º de la Ley Orgánica, Ley N° 26520, la Defensoría del Pueblo considera necesario:

- 1. RECOMENDAR** al Congreso de la República:
 - a. Que, a través de la Comisión de Educación, fiscalice la formulación e implementación del Plan de Acción detallado para la aplicación progresiva de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, de manera que éste pueda contar con el respaldo político necesario para su ejecución. La elaboración e implementación de dicho Plan

¹⁸⁶ Ver Saavedra, Jaime y Suárez, Pablo, Op. cit.; y PREAL y GRADE, Op. cit.

¹⁸⁷ Tomaševski, Katarina, Op. cit., 2006.

le corresponde al Ministerio de Educación, de acuerdo a lo recomendado en el artículo 4° de la presente resolución.

- b. Efectuar el seguimiento del incremento progresivo del presupuesto anual del sector educación de conformidad con el Acuerdo Nacional y en el marco de la implementación del citado Plan de Acción.
 - c. Modificar el artículo 16° de la Ley N° 28628, Ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas Públicas, en lo referente al destino de los recursos de dichas asociaciones. De manera que éstos no sean utilizados para cubrir las condiciones básicas que requiere el funcionamiento de las instituciones educativas, por ser ésta una obligación que le compete al Estado. Asimismo, se debe contemplar los mecanismos de financiamiento que permitan implementar de manera progresiva y efectiva esta modificación.
2. **EXHORTAR** a la Presidencia del Consejo de Ministros a impulsar la formulación e implementación del Plan de Acción detallado para la aplicación progresiva de la enseñanza obligatoria y gratuita, que debe realizar el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y los demás sectores involucrados.
3. **RECOMENDAR** al Ministerio de Educación:
- a. Que dé cumplimiento al artículo 14° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales, y diseñe e implemente un Plan de Acción detallado y viable para la aplicación progresiva de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos y todas. Este Plan de Acción debe considerar en lo esencial lo siguiente:

- Guardar coherencia con el artículo 17° de la Constitución Política y el artículo 4° de la Ley General de Educación, así como lo establecido en el Acuerdo Nacional, el Proyecto Educativo Nacional y el Plan de Educación para Todos, que velan por el derecho a la gratuidad de la enseñanza.
- Asegurar la asignación de los recursos necesarios para que el Estado implemente el referido Plan, tomando en cuenta fuentes de financiamiento nacional e internacional. Para ello, se deberá diseñar y calcular una estructura de costos del proceso educativo, que considere tanto los costos efectivos que demanda la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas, así como, los referidos a la incorporación y permanencia de los menores que se encuentran fuera de la escuela.
- Establecer como uno de sus principales objetivos, el asumir de manera paulatina los gastos, que actualmente vienen siendo afrontados por los padres de familia, referidos a: i) mantenimiento y reparación de la infraestructura física; ii) conservación y refacción del mobiliario escolar, iii) útiles básicos para la enseñanza – aprendizaje (tizas, papel, plumones, entre otros) y, iv) pago de los servicios básicos (agua, electricidad),

estableciendo, de manera progresiva, un “piso mínimo” de condiciones básicas para el aprendizaje con las que deben contar equitativamente todas las escuelas públicas del país, independientemente de su ubicación geográfica y del ingreso de los padres de familia. En esta línea, el presupuesto sectorial deberá ser reestructurado teniendo en cuenta lo expuesto en el Objetivo Estratégico 4 - Resultado 2, señalado en el Proyecto Educativo Nacional: a) gastos de inversión como infraestructura, laboratorios, aulas, servicios higiénicos o instalaciones deportivas; b) gastos corrientes en bienes y servicios, tales como útiles, textos, bibliotecas, fondos para escuela para agua, luz, teléfono y mantenimiento.

- Priorizar, inicialmente, su atención en aquellas instituciones educativas públicas que no cuentan con las condiciones básicas aceptables para su funcionamiento, y a las que en su gran mayoría asisten estudiantes provenientes de los sectores más pobres y vulnerables de la población. Posteriormente, el Plan debe ampliarse de manera progresiva, buscando alcanzar la universalización de la educación primaria.
- Definir objetivos y metas con plazos razonables, así como indicadores de cumplimiento de las metas presupuestarias y físicas, que permitan verificar la progresión interanual de la asignación de recursos en educación.
- El Plan deberá enmarcarse en un horizonte mayor, donde se busque extender la gratuidad

efectiva de la enseñanza al nivel secundaria, especialmente en las zonas más pobres del país.

- b. Que, a través del Viceministerio de Gestión Institucional y la Secretaría de Planificación Estratégica, se elabore una propuesta de distribución equitativa de los recursos del sector a las regiones, en función de criterios objetivos, como número de estudiantes, índices de pobreza, número de instituciones educativas, condiciones básicas de las escuelas, características geográficas, capacidad de gasto, recursos propios, entre otras; en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- c. Que, a través del Viceministerio de Gestión Pedagógica, se tomen las medidas necesarias para que se ejecuten las actividades curriculares referidas al derecho a la educación. Estas actividades deberán considerar un tratamiento pedagógico que permita elevar el conocimiento de los estudiantes sobre la exigibilidad de su derecho a una educación gratuita y libre de condicionamientos. Asimismo, los procesos de capacitación docente deberán asegurar que los docentes cuentan con las herramientas didácticas para el tratamiento de estos temas en el proceso educativo.
- d. Que, a través de los Viceministerios de Gestión Pedagógica y Gestión Institucional, se entregue una cartilla a los padres de familia al momento de la matrícula con información sobre sus derechos,

sobre las normas que regulan la Asociación de Padres de Familia, enfatizando los límites en los montos de las contribuciones a ésta, así como los fines de los mismos, su naturaleza voluntaria y la posibilidad de pago durante el año escolar.

- e. Llevar a cabo esfuerzos de promoción y difusión, empleando diferentes medios de comunicación, sobre el derecho a la educación y el alcance de la gratuidad.
- f. Que, a través del Viceministerio de Gestión Institucional, se implemente un sistema de supervisión que permita detectar cobros que afecten el derecho a la gratuidad tanto en el proceso de matrícula en las instituciones educativas públicas como durante el año escolar. Los resultados de estas supervisiones deberán ser de conocimiento público.

4. **RECOMENDAR** al Ministerio de Economía y Finanzas:

- a. Participar y apoyar al Ministerio de Educación en la formulación del Plan de Acción detallado para la aplicación progresiva de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, de manera que sean superadas las dificultades de asignación de recursos para la implementación del mismo.
- b. Que, en el marco del referido Plan, tenga en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo Nacional, a fin de incrementar en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal

correspondiente, el porcentaje asignado al sector Educación, toda vez que en la actualidad el gasto en educación asciende a 2.9 % del Producto Bruto Interno, limitando las actuaciones del sector para garantizar el derecho a la gratuidad de la enseñanza y la prestación del servicio educativo de calidad.

5. **RECOMENDAR** al Ministerio de Salud, fortalecer y ampliar la cobertura de los programas sociales de apoyo a la educación, especialmente los referidos a nutrición. De modo que se mejoren las condiciones de salud –y por ende del aprendizaje- de los estudiantes, y así dar cumplimiento al artículo 4º de la Ley General de Educación, que establece la obligación estatal de complementar la educación inicial y primaria con programas de alimentación, salud y materiales educativos.
6. **RECOMENDAR** al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, fortalecer y ampliar la cobertura de los programas sociales de apoyo a la educación, especialmente los referidos a nutrición. De modo que se mejoren las condiciones de salud –y por ende del aprendizaje- de los estudiantes, y así dar cumplimiento al artículo 4º de la Ley General de Educación, que establece la obligación estatal de complementar la educación inicial y primaria con programas de alimentación, salud y materiales educativos.
7. **RECOMENDAR** a los Gobiernos Regionales:
 - a. Se elabore una propuesta de distribución equitativa de los recursos destinados al sector educación en

su región, en función de criterios objetivos, como número de estudiantes, índices de pobreza, número de instituciones educativas, condiciones básicas de las escuelas, características geográficas, capacidad de gasto, recursos propios, entre otras; en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas.

- b. Asegurar el cumplimiento por parte de las Unidades de Gestión Educativa Local -UGEL- el pago de los servicios básicos de agua y luz en las instituciones educativas que se encuentran a su cargo, monitoreando la asignación prioritaria de los fondos otorgados para tal fin.
8. **EXHORTAR** a los directores de las instituciones educativas públicas a no condicionar la matrícula al pago de la cuota de APAFA o a cualquier otro pago que restrinja el acceso y/o permanencia de los estudiantes en las escuelas.
9. **EXHORTAR** a las Asociaciones de Padres de Familia a no cobrar las cuotas asociativas durante el proceso de la matrícula; asimismo, a cobrar éstas luego de que haya sido establecido el monto anual correspondiente, en la Primera Asamblea.
10. **EXHORTAR** a los Consejos de Vigilancia de las Asociaciones de Padres de Familia a cumplir de manera eficiente con su función de vigilar la marcha administrativa, económica y de gestión de la asociación, a fin de evitar que sus recursos sean destinados al pago de conceptos prohibidos por ley.

11. **ENCARGAR** el seguimiento del presente Informe a la Primera Adjuntía de la Defensoría del Pueblo.
12. **DISPONER** que la presente resolución se incluya en el Informe Anual de la Defensora del Pueblo al Congreso de la República, de conformidad con el Artículo 27 de la Ley N 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

ANEXOS

Anexo 1

Tamaño de la muestra requerida

En la Tabla N° 1 se presenta el número de escuelas requeridas para obtener una muestra representativa a nivel urbano y rural (por separado) del conjunto de las 5 regiones y de Lima Metropolitana. La muestra, además, se definió con un intervalo de confianza de $\pm 10\%$. Así, se tenía que visitar 181 escuelas en regiones y 88 en Lima Metropolitana. Y, en cada escuela, se debía encuestar al director o encargado de esa función y a por lo menos 3 personas que hubieran matriculado a algún familiar en el nivel primaria.

Tabla N° 1
Tamaño de la muestra requerida

Zona	Universo de Escuelas			Escuelas de la muestra (1/)		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Cusco	206	1.362	1.568	20	24	44
Junín	185	1.476	1.661	18	26	44
Lambayeque	157	506	663	15	9	24
La Libertad	259	1.239	1.498	25	22	47
Loreto	87	694	781	9	13	22
Provincias (Total)	894	5.277	6.171	87	94	181
Lima Metropolitana	914	73	987	81	7	88
Total Regiones y Lima Metropolitana	1.808	5.350	7.158	168	101	269

Notas: 1/ El intervalo de confianza de la muestra es de $\pm 10\%$. 2/ Loreto solo incluye la provincia de Maynas.

Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU) - Censo Escolar 2005.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Anexo 2

El enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas y el acceso a las Tecnologías de Comunicación e Información en la aproximación al nivel socioeconómico de las familias

De acuerdo a Feres y Mancero (2001)¹⁸⁸ el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en América Latina ha significado un aporte significativo en la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza. El enfoque de las NBI constituye un método de identificación “directa” de la situación de pobreza, en tanto evalúa directamente -por medio de encuestas- si los hogares han logrado satisfacer determinadas necesidades definidas como básicas. Asimismo, siguiendo a los mismos autores, este método resulta ser el más conocido y utilizado en América Latina y fue introducido por la CEPAL a inicios de la década de los ochentas.

En el Perú, el INEI elabora y publica un mapa de pobreza para el país a partir información provenientes de las Encuestas de Hogares a nivel, empleando el método de las NBI. Entre los indicadores que considera esta institución se encuentran: a) las características físicas de la vivienda (material predominante en techos y pisos), b) el hacinamiento (relación entre el número de personas y el de habitaciones en el hogar, sin contar baño, cocina ni pasadizo), c) la tenencia de servicios higiénicos, d)

¹⁸⁸ Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier, “El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina”. Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos N°7. Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, 2001.

la asistencia a la escuela de los menores, y e) la alta dependencia económica (determina la probabilidad de insuficiencia en los ingresos para cubrir necesidades a partir de dos determinantes: el nivel educativo del jefe de hogar y el número de dependientes del hogar). En el presente estudio se emplearon el primer y tercer indicador.

Es importante señalar que Feres y Mancero (2001) subrayan el hecho de que el concepto de pobreza implícito en el método de las NBI, en la práctica se limita a unas determinadas necesidades específicas, dejando de lado otros varios e importantes elementos relativos al bienestar, que en definitiva es multidimensional.

Es en esta línea que se ha introducido la tenencia o no de un teléfono (fijo o móvil) en el análisis del nivel socioeconómico de las familias. La inclusión de esta variable en el estudio puede entenderse como una aproximación de la medición de la “pobreza digital” de los hogares. De acuerdo a Barrantes¹⁸⁹ una persona será pobre digital cuando carece de la información y comunicación permitidas por las tecnologías digitales, ya sea por falta de acceso (consideración de oferta) o falta de conocimiento de cómo se utilizan las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) o falta de ingresos (consideraciones de demanda). En este sentido, la misma autora señala que la carencia de las TIC puede ser característica de cualquier grupo poblacional, sea éste pobre económico o no; sin embargo, las consideraciones de oferta para el acceso a las TIC (que son las empleadas en este estudio) se encuentran asociadas

¹⁸⁹ Barrantes, Roxana, “Análisis de la Demanda por TICs: ¿Qué es y cómo medir la pobreza digital?” En: http://www.dirsi.net/espanol/files/02-Barrantes_esp_web_18set.pdf. Acceso web Octubre 2007.

al nivel socioeconómico de las personas. Cabe resaltar que el estudio de la pobreza digital, concepto recientemente introducido en las discusiones, resulta importante en la medida que el uso de las TIC tienen un rol en el desarrollo, la superación de la pobreza económica e inclusión de los tradicionalmente excluidos (Nyaka, 2002, en Barrantes, acceso web). Así, la información no constituye sólo una fuente de conocimiento, sino también una fuente de ampliación de libertades económicas, sociales, políticas y culturales (Gigler 2004, en Barja y Gigler, acceso web¹⁹⁰); en otras palabras constituye una condición del desarrollo entendido como la expansión de las libertades humanas (Sen, 2000¹⁹¹)

¹⁹⁰ Barja, Gover y Björn-Sören Gigler. “Qué es y cómo medir la pobreza de información y comunicación en el contexto latinoamericano” En: http://www.dirsi.net/espanol/files/01-Borja_esp_web_18set.pdf Acceso web Octubre 2007.

¹⁹¹ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Argentina, 2000.

Anexo 3

Características de los alumnos, alumnas y sus familias, según las encuestas realizadas a los padres y madres de familia

De los niños y niñas que fueron matriculados: sexo, edad, grado a cursar en el 2007 y lengua materna

En la Tabla N° 1 se presentan las características de los alumnos y alumnas de las escuelas de la muestra. Tanto en las zonas urbanas de las regiones como en Lima Metropolitana se tiene una proporción similar de hombres y mujeres; en las zonas rurales de las regiones, en cambio, la mayor parte de los alumnos son varones (60%). Dado que todos los niños y niñas que componen la muestra estudian en el nivel primaria y la mayoría cursará el tercer grado en el año 2007, la edad promedio en las tres zonas se encuentra alrededor de los 9 años. Para el caso rural este promedio es un poco más elevado, debido a que el ingreso al sistema educativo con una edad mayor a la normativa y el atraso escolar resultan ser más frecuente en estas zonas del país.

La lengua materna predominante en cada una de las tres zonas es el castellano, sin embargo se encuentra una considerable proporción de niños y niñas cuya lengua materna es el quechua, y menor medida, el aháninka y el matsiguenga. En particular, en las zonas rurales se encuentra que un 32% de estudiantes –en su mayoría residentes de Cusco– tiene como lengua materna el quechua, y que el 5% tiene como lengua materna el asháninka o el matsiguenga. En las dos terceras partes de los niños y niñas quechuahablantes, el castellano es también su lengua materna. Esta condición bilingüe se encuentra también entre la mayoría de los niños y niñas del estudio que tienen el asháninka como lengua materna.

Tabla N° 1
Características de los alumnos y
alumnas de la muestra

Características	Regiones				Lima Metropolitana	
	Urbano		Rural		Frec.	Porc.
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.		
<u>Sexo</u>						
Femenino	146	48,5	79	37,1	141	51,5
Masculino	155	51,5	134	62,9	133	48,5
Total	301	100	213	100	274	100
Datos perdidos	0		0		0	
<u>Edad</u>						
Promedio	8,9		9,4		8,7	
Datos perdidos	10		4		5	
<u>Lengua materna</u>						
Castellano	254	86,4	131	63,6	265	97,4
Quechua	7	2,4	23	11,2	0	0,0
Castellano y Quechua	33	11,2	42	20,4	7	2,6
Asháninka						
Castellano y	0	0,0	1	0,5	0	0,0
Asháninka	0	0,0	6	2,9		
Matsiguenga	0	0,0	3	1,5	0	0,0
Total	294	100	206	100	272	100
Datos perdidos	7		7		2	
<u>Grado al que asiste</u>						
Primero	25	8,3	14	6,6	24	8,8
Segundo	43	14,3	35	16,5	48	17,5
Tercero	57	19,0	56	26,4	56	20,4
Cuarto	69	23,0	46	21,7	48	17,5
Quinto	51	17,0	34	16,0	46	16,8
Sexto	55	18,3	27	12,7	52	19,0
Total	300	100	212	100	274	100
Datos perdidos	1		1		0	
Total Observaciones	301		213		274	

Nota: Frec. = Frecuencia; Porc. = Porcentaje

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

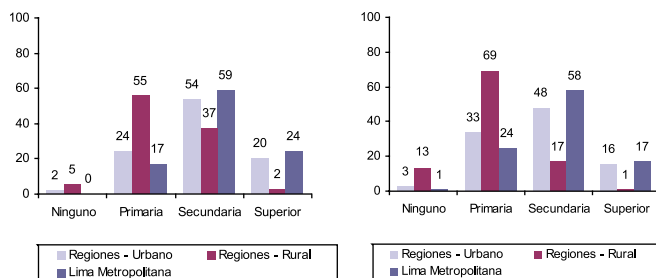
Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

De los padres y madres de familia: Nivel educativo y ocupación laboral

En cuanto a las características de los padres y madres de los alumnos que fueron recogidas en la encuesta, se observa que el nivel educativo de éstos varía de acuerdo a la zona encuestada (Gráfico N° 1). Así, en las zonas urbanas de las regiones y –sobre todo– en Lima Metropolitana se encuentra un mayor porcentaje de madres y padres con un nivel educativo secundario y superior, en comparación con las zonas rurales de las regiones, donde muy pocos padres y madres acceden a la educación terciaria. Más aun, en estas zonas la mayor parte de madres y padres no accedieron a la educación secundaria –82% y 60%, respectivamente.

Adicionalmente, si bien existe una brecha de género en las tres zonas, la magnitud de esta brecha varía entre ellas. Para Lima Metropolitana, si bien una proporción similar (alrededor del 60%) de padres y madres alcanzó la educación secundaria, una mayor proporción de padres –en comparación con las madres– accedió a la educación de nivel terciario. En las zonas urbanas de las regiones se encuentra que la magnitud brecha de género es mayor en comparación a la observada en Lima y que se concentra tanto en el nivel secundario como terciario (más padres que madres pasaron por una educación secundaria o terciaria). Finalmente, en las zonas rurales se aprecia la mayor diferencia entre el nivel educativo de madres y padres; el 18% de las primeras alcanzó a estudiar el nivel secundario o el superior, mientras que entre los padres esta proporción asciende a casi el 40%.

Gráfico N° 1
Nivel educativo de los padres y
madres de los alumnos
(en porcentajes)



Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

En la Tabla N° 2 se muestran las actividades laborales de los padres y madres¹⁹². En primer lugar se tiene que, independientemente de la zona de estudio, un pequeño porcentaje de padres y madres no trabaja. En efecto, la proporción más elevada de personas en esta condición se concentra en las mujeres de las zonas urbanas (2%).

En segundo lugar, de acuerdo a la zona de residencia, se observan diferentes proporciones de las diversas actividades laborales a las que se dedican las madres de familia. Así, mientras que en Lima la mayor parte de ellas se dedica al trabajo doméstico no remunerado (amas de casa), en las zonas urbanas de las regiones esta situación es distinta, sobre todo las áreas rurales. En estas zonas, si bien una proporción considerable de mamás (25%) se

¹⁹² Las actividades laborales de menor proporción en las tres zonas han sido agrupadas en la categoría “Otras”. El detalle de las actividades laborales de los padres y madres del estudio, se presenta en la Tabla N° 3 de este anexo.

dedica las labores vinculadas al cuidado del hogar, un 40% de ellas se dedica –probablemente además del cuidado de la casa– a actividades agropecuarias. En las zonas urbanas, de manera análoga a lo ocurrido en Lima, la actividad más frecuente entre las mujeres resulta ser la de ama de casa (40%), las otras actividades sobresalientes son la de comerciante y aquellas agrupadas bajo el rótulo “Otras actividades”.

En tercer lugar para el caso de los padres de familia, al igual que lo observado entre las madres, se tiene diferentes estructuras de proporciones de las diversas actividades laborales a las que ellos se dedican. En Lima Metropolitana la décima parte de los padres de familia son profesionales o técnicos, proporción que se incrementa ligeramente entre las zonas urbanas de las regiones (14%) y –de forma consistente con lo observado en gráfico anterior– esta proporción es mucho menor entre los padres de las zonas rurales de regiones (menos del 1%). En estas zonas se observa que la mayoría de padres se dedica a las actividades agropecuarias (86%), mientras que en Lima esta proporción se reduce al 3%, y entre las zonas urbanas de las regiones es equivalente al 22%. Esta resulta ser la mayor proporción observada en las actividades a las que se dedican los padres de familia al interior de esta zona, las otras actividades sobresalientes son las de comerciante (14%) y las de profesionales y técnicos (14%). Las actividades sobresalientes observadas en Lima Metropolitana difieren de las observadas en las zonas urbanas de las regiones, y son las de comerciante (17%) y transportista (17%).

De lo expuesto anteriormente, cabe resaltar que en las zonas rurales se observa que tanto padres como madres se dedican principalmente a las actividades agropecuarias, siendo la proporción de padres dedicados a estas actividades

mayor en 10 puntos porcentuales a la observada entre las madres de familia. Es decir, se tiene una alta proporción de hogares en las zonas rurales de las regiones donde tanto el padre como la madre se dedican a la misma actividad (agropecuaria). Esta situación es distinta en Lima metropolitana y las zonas urbanas, si bien se tienen actividades sobresalientes, éstas no suelen ser las mismas en el caso de los padres y en el de las madres de familia.

Tabla N° 2
Ocupación de los padres y madres de los alumnos/as

Ocupación	Regiones				Lima Metropolitana	
	Urbano		Rural			
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.
<u>Padres</u>						
Activ. Agropecuarias	61	23.4	178	87.3	9	3.7
Comerciante	39	14.9	3	1.5	45	18.7
Transportista (1/)	24	9.2	2	1.0	44	18.3
Profesionales y Técnicos (2/)	39	14.9	1	0.5	29	12.0
Otros	96	36.8	19	9.3	112	46.5
No trabaja	2	0.8	1	0.5	2	0.8
Total	261	100	204	100	241	100
Datos Perdidos	40		9		33	
<u>Madres</u>						
Ama de casa	106	43,4	53	32,7	162	62,1
Act. Agropecuarias	16	6,6	88	54,3	2	0,8
Comerciante	62	25,4	15	9,3	47	18,0
Profesionales y Técnicos (2/)	15	6,1	1	0,6	14	5,4
Otros	40	16,4	5	3,1	36	13,8
No trabaja	5	2,0	0	0,0	0	0,0
Total	244	100	162	100	261	100
Datos Perdidos	57		51		13	

Notas: 1/ Incluye a choferes de transporte público y privado; 2/ Incluye trabajadores públicos que no forman parte del personal de servicio

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Tabla N° 3
Detalle de ocupaciones de los padres y madres
categorizadas como “Otros”

Detalle ocupaciones “otros”	Regiones				Lima Metropolitana	
	Urbano		Rural			
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.
<u>Padres</u>						
Oficios	18	18,8	5	26,3	21	18,8
Obrero	18	18,8	3	15,8	22	19,6
De construcción	16	16,7	4	21,1	19	17,0
Mecánicos	10	10,4	0	0,0	9	8,0
Seguridad	9	9,4	2	10,5	12	10,7
En hospedajes, restaurantes, o limpieza	8	8,3	1	5,3	15	13,4
Panadero	5	5,2	0	0,0	1	0,9
Minería	3	3,1	2	10,5	0	0,0
Otros	9	9,4	2	10,5	13	11,6
Total	96	100	19	100	112	100
<u>Madres</u>						
Lavandería, limpieza o cocina	19	47,5	3	60,0	24	66,7
Oficios	9	22,5	2	40,0	2	5,6
Cosmetóloga	4	10,0	0	0,0	2	5,6
Panadera	2	5,0	0	0,0	2	5,6
Otros	6	15,0	0	0,0	6	16,7
Total	40	100	5	100	36	100

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Nivel socioeconómico de las familias

Otro punto importante en la caracterización de las familias de los estudiantes es el nivel socioeconómico. Con el fin de tener una aproximación de esta característica se preguntó en la encuesta por los activos que poseían las familias, en particular por la tenencia de un teléfono (aproximación a la pobreza digital), así como por algunas características de sus viviendas (enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI). Con ello se buscó la combinación de características que permitiera distinguir familias de mayores y menores recursos¹⁹³.

¹⁹³ Para el detalle de estas aproximaciones a la caracterización de la pobreza, ver el Anexo 2.

Se dividió a los hogares por un lado, de acuerdo a los materiales con que fue construida la vivienda y a la tenencia de servicios higiénicos, a fin de determinar si estas necesidades básicas se encontraban insatisfechas; y por otro lado, de acuerdo a la tenencia de un teléfono (celular o fijo). Los resultados (Tabla N° 4) muestran que en las zonas rurales de las regiones cerca de la mitad de viviendas tiene alguna de estas dos NBI (49%) y que el acceso al teléfono en las viviendas es poco usual (1%). Si bien tanto en las zonas urbanas de las regiones como en Lima Metropolitana el 80% de las familias no tienen las NBI en cuestión, la posesión de un teléfono resulta ser más frecuente en esta última área del estudio.

A partir de lo anterior, se tiene que en las zonas rurales se encuentra una mayor proporción de familias con menores recursos, en comparación con las zonas rurales de las regiones y Lima Metropolitana, siendo esta última donde se concentra una mayor proporción de familias con más recursos. Sin embargo, en la medida que el acceso al teléfono no se encuentra generalizado en los hogares de la ciudad de Lima ni en las zonas urbanas de las regiones, los hogares del estudio de estas dos zonas no pertenecerían a los estratos de mayores recursos.

Tabla N° 4
Necesidades básicas insatisfechas y acceso a
teléfono en los hogares

Nivel Socioeconómico (1/)	Regiones				Lima	
	Urbano		Rural		Metropolitana	
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.
Con alguna NBI						
(De Dos) (2/)	49	16,4	103	49,0	67	24,5
Sin las dos NBI, pero sin teléfono	138	46,2	105	50,0	59	21,6
Sin las dos NBI, pero con teléfono	112	37,5	2	1,0	147	53,8
Total	299	100	210	100	273	100
Datos Perdidos	2		3		1	

Nota: 1/ Las dos NBIs tomadas en cuenta son las correspondientes a la vivienda y los servicios higiénicos. Se definió que si el material predominante de las paredes de las viviendas es piedra y barro, madera o estera, el hogar tiene la necesidad básica de vivienda insatisfecha. Asimismo, si el hogar no tiene acceso a servicios higiénicos conectados a una red pública (sea dentro o fuera de la vivienda), se cataloga a este hogar con la necesidad básica de servicios higiénicos insatisfecha. La tenencia de teléfono se refiere a uno móvil o fijo. 2/ En este caso, tienen alguna NBI y pueden o no tener un teléfono.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Percepciones, aspiraciones y participación de la familia en la educación

En la Tabla N° 5 se presenta la percepción que tienen los familiares sobre el desempeño de los estudiantes en el centro educativo. Nuevamente, se observan importantes diferencias en las tres zonas del estudio, mientras que en Lima Metropolitana 7 de cada 10 padres de familia piensan que el desempeño de sus hijos es bueno o muy bueno (47% y 22%, respectivamente), en las zonas urbanas este porcentaje se reduce (43% y 13%, respectivamente), incrementándose el grupo de aquellos padres que creen que sus hijos/as tienen un desempeño regular (41%). En las zonas rurales el cambio es más acentuado, el porcentaje de padres que piensa que su hijo o hija tiene un desempeño muy bueno en la escuela es pequeño (poco menos del 4%), y más de la mitad de padres piensa que éste es regular

(56%). Esta misma tenencia se observa en las percepciones que tienen los padres y madres encuestados en relación al promedio de notas que sus hijos e hijas obtuvieron el año pasado (2006).

Cabe señalar que para las tres zonas se observa que la proporción de padres y madres cuyos hijos/as han tenido una nota promedio entre 17 y 20 (la categoría más alta), resulta mayor que la de padres y madres que cree que el desempeño de su hijo/a en la escuela es muy bueno (la categoría más alta también). Esto sugiere que la percepción de los padres de familia con respecto al desempeño de los alumnos, independientemente del lugar donde residen, no se asocia únicamente a las notas de los mismos.

Tabla N° 5
Percepciones de los padres y madres sobre el desempeño y las notas de los estudiantes en el año 2006

Percepciones del encuestado/a sobre...	Regiones				Lima Metropolitana	
	Urbano		Rural		Frec.	Porc.
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.		
<u>Desempeño del alumno(a)</u>						
Muy bueno	40	13,6	8	3,8	62	22,8
Bueno	127	43,1	76	36,4	129	47,4
Regular	123	41,7	117	56,0	72	26,5
Malo	4	1,4	7	3,3	8	2,9
Muy malo	1	0,3	1	0,5	1	0,4
Total	295	100	209	100	272	100
Datos perdidos	6		4		2	
<u>Promedio de notas del alumno(a) el año 2006</u>						
Entre 20 y 17	87	29,8	26	12,6	119	43,9
Entre 16 y 14	136	46,6	85	41,3	119	43,9
Entre 13 y 11	66	22,6	92	44,7	32	11,8
10 o menos	3	1,0	3	1,5	1	0,4
Total	292	100	206	100	271	100
Datos perdidos	9		7		3	

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

En relación al nivel educativo que los padres quieren que sus hijos o hijas alcancen, la Tabla N° 6 muestra que, independientemente de la zona de residencia de los hogares, existe una alta demanda por la educación formal de nivel terciario, y en particular de la universitaria. En el caso de Lima Metropolitana, al interior de los niños varones, se tiene que el 80% de los padres de éstos desea que ellos estudien en la universidad; la segunda opción de nivel educativo al interior de este grupo es la de seguir estudios en un instituto (12%), y menos del 4% de los padres de familia señalan que quieren que sus hijos (sólo) estudien hasta culminar la educación básica.

Los resultados no varían sustancialmente en el caso de las zonas urbanas de las regiones. La mayor parte de padres de familia quisiera que sus hijos e hijas estudien en la universidad (76% y 74%, respectivamente), y en comparación con lo visto para Lima, se tiene que los estudios en un instituto resultan ser atractivos para una mayor proporción de padres de familia. Para estas dos zonas (ciudad de Lima y zonas urbanas de las regiones), la estructura observada para los niños se mantiene para las niñas. En otras palabras, no hay indicios de una brecha de género en las expectativas del nivel educativo deseado para los niños y niñas.

En el caso de las zonas rurales de las regiones, las proporciones sí son diferenciadas de acuerdo al género, y si bien la educación terciaria es el nivel educativo más deseado por los padres de familia, se observa –en comparación con Lima y las zonas urbanas de las regiones – que un mayor porcentaje de padres y madres declara que aspira a que el nivel educativo a alcanzar por sus hijos/as sea la educación básica completa. Entre las niñas se observa que alrededor de la mitad de sus padres desea que ellas cursen estudios

universitarios (46%), las otras opciones más frecuentes son la de cursar estudios en un instituto (20%) y culminar la educación básica (23%). Entre los niños, en comparación con las niñas, este orden se mantiene, pero la proporción observada en los estudios universitarios resultan ser más baja (39%), incrementándose la correspondiente a la culminación de la educación básica.

Los resultados descritos anteriormente deben ser interpretados con cautela. La pregunta formulada a los padres y madres de familia encuestados fue “¿Hasta qué nivel quiere usted que su hijo/a estudie?”, es decir, en ella se recogen las aspiraciones de los padres en torno al nivel educativo a alcanzar por sus hijos e hijas. Debe tenerse en cuenta que la construcción de aspiraciones probablemente estén asociadas a las condiciones objetivas en las que se encuentran los hogares del estudio. Así, es de esperar que las aspiraciones estén determinadas por la oferta disponible de escuelas secundarias, institutos y universidades (su ubicación, el costo que implica acudir a esos centros, etc.); el nivel de ingresos del hogar (la educación secundaria y terciaria resultan ser más costosas que la educación primaria (Gráfico N° 10, en la segunda parte del documento); el desempeño de los alumnos/as en la escuela, entre otros factores.

Además, es importante recalcar que si bien entre los padres de familia se observa tanto un desigual nivel educativo (Gráfico N° 1), como una pequeña proporción dedicada a actividades laborales de nivel profesional o técnico (Tabla N° 2), en las tres zonas de estudio la mayor parte de los padres y madres encuestados desea para sus hijos/as un futuro que incorpore estudios de nivel terciario (sobre todo universitario) y ocupaciones laborales de nivel profesional o técnico.

Tabla N° 6
Nivel educativo deseado por los padres para sus hijos/as,
por sexo de lo niño/as

Nivel Educativo que el encuestado/a quiere que alcance el niño/a	Regiones				Lima	
	Urbano		Rural		Metropolitana	
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.
Mujeres						
Terminar la primaria	1	0,7	3	4,0	0	0,0
Terminar la secundaria	4	2,8	17	22,7	5	3,6
Estudiar en un CEO	4	2,8	4	5,3	3	2,2
Estudiar en un Instituto	23	16,2	15	20,0	17	12,3
Estudiar en la Universidad	106	74,6	35	46,7	111	80,4
Otro	4	2,8	1	1,3	2	1,4
Total	142	100	75	100	138	100
Datos perdidos	4		4		3	
Hombres						
Terminar la primaria	0	0,0	6	4,6	0	0,0
Terminar la secundaria	4	2,7	41	31,3	7	5,3
Estudiar en un CEO	3	2,0	1	0,8	0	0,0
Estudiar en un Instituto	24	16,0	31	23,7	14	10,7
Estudiar en la Universidad	114	76,0	51	38,9	110	84,0
Otro	5	3,3	1	0,8	0	0,0
Total	150	100	131	100	131	100
Datos perdidos	5		3		2	

Nota: Frec.= Frecuencia; Porc. = Porcentaje

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

La Tabla N° 7 muestra, en concordancia con lo visto en la tabla anterior, que por lo general las ocupaciones más deseadas por los padres de familia para sus hijos/as son aquellas que requieren educación superior, siendo las más sobresalientes la abogacía, la medicina y la ingeniería.

Los padres de familia, independientemente de la zona de residencia, señalan con mayor frecuencia que la profesión que desean para sus hijos varones es la de abogado, médico o ingeniero. A pesar de esto, existen diferencias en cuanto a la frecuencia con que estas y otras actividades son anheladas, de acuerdo a las diferentes zonas del

estudio. En Lima Metropolitana, se tiene que el 60% de padres de familia desea que sus hijos se dediquen a las tres profesiones mencionadas anteriormente; el 19%, a alguna otra profesión o que sean técnicos; y menos de 1% quisiera que sus hijos sean docentes. En el caso de las zonas urbanas de las regiones la proporción de padres de familia que quisiera que sus hijos sean abogado, doctor o ingeniero, disminuye –en relación a Lima Metropolitana– al 49%, incrementándose el porcentaje de padres a los que les gustaría que sus hijos sean docentes (9.1%). Adicionalmente, similar a lo observado en Lima, el 20% de los padres desea que sus hijos se dediquen a otras profesiones o sean técnicos. Por último, en las zonas rurales de las regiones se acentúa lo señalado anteriormente. Un 29% de padres de familia desea que sus hijos sean abogados, doctores o ingenieros (proporción menor a las de Lima Metropolitana y zonas urbanas de las regiones); mientras que la proporción de padres que quisiera que sus hijos sean docentes se eleva al 26%; proporción que resulta mayor a la asociada a otras la categoría “otras profesiones y/o técnicos” (la cual resulta ser la menor de las tres áreas, 13.7%, en comparación con las otras dos zonas).

Al desarrollar el análisis para el caso de las niñas, también se observan diferencias de acuerdo a las zonas del estudio, las que resultan similares a aquellas observadas en el caso de los niños: en las tres zonas la mayor parte de los padres desea que sus hijas sean profesionales o se dediquen a una ocupación de nivel técnico, un porcentaje importante de padres de familia desea que sus hijas sean doctoras, abogadas o ingenieras, y la proporción de padres que quisiera que sus hijas sean docentes o enfermeras se incrementa en las zonas urbanas y rurales de las regiones, sobre todo en estas últimas. Sin embargo, al analizar los

resultados se observa que las ocupaciones aspiradas por los padres de familia para sus hijos/as no sólo se diferencian de acuerdo a las zonas del estudio, sino también de acuerdo al sexo de los menores, en especial en las zonas rurales.

Tanto en Lima Metropolitana como en las zonas urbanas, las profesiones más frecuentemente deseadas resultan ser las mismas que en el caso de los varones (abogacía, medicina e ingeniería), pero las proporciones asociadas a ellas son menores que las observadas en el análisis de los niños (45% y 38%, respectivamente). Asimismo, en estas dos zonas, las profesiones de enfermería y docencia resultan ser más usuales entre las niñas que entre los niños, sobre todo en el caso de las zonas urbanas de las regiones. Por otra parte, en las zonas rurales se tiene que la actividad laboral más frecuentemente deseada para las hijas es la enfermería, y no las de abogado, médico o ingeniero, preferidas para los niños; estas tres actividades resultan ser tan deseadas como la docencia.

Tabla N° 7
Futura actividad laboral deseada por los padres
para sus hijos/as, por sexo de los niños/as

Actividad laboral que al encuestado le gustaría que tenga el/la alumno/a	Regiones				Lima Metropolitana	
	Urbano		Rural			
	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.	Frec.	Porc.
Mujeres						
Abogados, doctores, ingenieros	55	38,7	15	19,2	64	45,7
Docente	23	16,2	15	19,2	12	8,6
Enfermera	33	23,2	19	24,4	12	8,6
Otra profesiones y/o técnicos	20	14,1	14	17,9	26	18,6
Policía, marino o militar	2	1,4	1	1,3	13	9,3
Otros	5	3,5	9	11,5	8	5,7
Cualquiera (1/)	4	2,8	5	6,4	5	3,6
Total	142	100	78	100	140	100
Datos perdidos	4		1		1	
Hombres						
Abogados, doctores, ingenieros	76	49,4	38	29,0	77	58,3
Docente	14	9,1	34	26,0	1	0,8
Enfermero	1	0,6	4	3,1	1	0,8
Otra profesiones y/o técnicos	30	19,5	18	13,7	25	18,9
Policía, marino o militar	9	5,8	7	5,3	11	8,3
Otros	12	7,8	21	16,0	9	6,8
Cualquiera (1/)	12	7,8	9	6,9	8	6,1
Total	154	100	131	100	132	100
Datos perdidos	1		3		1	

Notas: 1/ Aquí están incluidos aquellos padres y madres que dijeron que los hijos/as escogerían, que no lo habían pensado o que no sabían.

Fuente: Encuestas a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Anexo 4

Construcción y Limitaciones del Deflactor de Precios por Regiones

El cálculo del deflactor de precios, con respecto al nivel de precios de Lima Metropolitana, se hizo en base al valor de la canasta básica de consumo de cada región. El valor de esta canasta equivale a lo que se denomina la Línea de Pobreza Absoluta, y se calcula en base al precio de bienes y servicios referidos a alimentación, vivienda, vestido, educación, cuyo consumo provee lo establecido como mínimo esencial para la sobrevivencia. En tanto los niveles de precios de estos bienes y servicios varían entre las zonas, se tendrá diferentes valores de la canasta básica de consumo para cada una de ellas. La fuente de información de los diferentes valores de las canastas básicas de consumo corresponde a la Encuesta Nacional de Hogares –ENAH 2006–, en particular, a la base Sumaria (de periodicidad anual).

El procedimiento para el cálculo de los deflatores, fue el siguiente. En primer lugar, se procedió a dividir el valor de la canasta de consumo en Lima Metropolitana por el valor de la canasta de cada área (el valor de línea de pobreza). A este cálculo lo llamaremos *cociente de líneas de pobreza*.

Se definieron 10 áreas distintas en la deflatación, debido a que fueron 5 las regiones involucradas en el análisis (Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque y Loreto) y dos áreas de residencia (urbano y rural). Dado que al interior de la mayoría de las 10 zonas, se dispone de más de un cociente de líneas de pobreza, el deflactor para cada una de ellas se calculó por medio de un promedio, teniendo en

cuenta el diseño muestral de la encuesta. Los deflatores calculados para cada zona son los siguientes:

Tabla N° 1
Deflatores de precio, por regiones y área

	Urbano	Rural
Cusco	1,1709	1,5624
Junín	1,2154	1,6061
La Libertad	1,2426	1,5787
Lambayeque	1,3180	1,2183
Loreto 1/	1,2183	1,6142

Nota: Los deflatores de las diferentes zonas se construyeron teniendo como base el valor de la canasta básica de consumo de Lima Metropolitana del año 2006 (anual).

1/Loreto sólo incluye la provincia de Maynas.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares-ENAHO 2006 – Base Sumaria, periodo anual 2006.

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Finalmente, se multiplicó los niveles de gasto anual familiar (estimado a partir de las encuestas y referido al año 2006) en los rubros de i) libros, textos y otros útiles escolares; ii) uniformes de cualquier tipo; y iii) refrigerios, transportes y otros gastos escolares, por el valor del deflactor correspondiente, según la zona de residencia de cada una de las familias. La deflactación se limitó a estos tres rubros del gasto total anual de las familias en la educación pública primaria de sus hijos/as debido a que dichos rubros incluyen bienes que se asemejan más a una canasta básica de consumo.

Como se observa, los gastos nominal (observados) y real (deflactados) promedio calculados exhiben una amplia diferencia; sobre todo los correspondientes a Lima Metropolitana, en comparación con los de las zonas rurales de las regiones. Ante esto, debe tenerse en cuenta que el valor de la canasta básica de consumo (elemento base en

el cálculo) incluye no sólo el precio de bienes vinculados a la educación, sino también los referentes a otros rubros como vestido y alimentación, siendo -probablemente- en este último rubro donde se encuentre una mayor diferencia entre el nivel de precios de Lima Metropolitana y el de las regiones. En ese sentido, un deflactor ideal y específico para temas educativos sería aquel que sólo tome en cuenta los precios de los bienes únicamente asociados a la educación, sin embargo, este tipo de información no se encuentra disponible a partir de las bases de datos de dominio público.

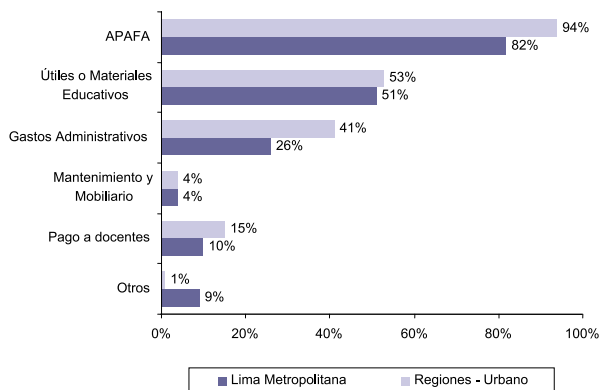
Anexo 5

Los cobros durante el proceso de matrícula, de acuerdo a los directores/as

Como se detalló en el acápite 4.2 del documento, la composición del gasto en matrícula y la frecuencia de los rubros que lo componen, presentada a partir de las encuestas a los directores coincide en gran medida con la percepción de los padres y madres de familia encuestados. Sin embargo, se presentan algunas diferencias en cuanto a los porcentajes atribuidos en algunos rubros.

Los directores señalan una mayor frecuencia de pago por gastos administrativos en las zonas urbanas de las regiones que en Lima, mientras que los padres de familia consideran un porcentaje similar de gasto en ambas zonas para este rubro. Por otro lado, de acuerdo a las familias el pago a docentes se realiza con mayor frecuencia en las escuelas de Lima que en las de las regiones; de acuerdo a los directores, sucede lo contrario.

Gráfico N° 1
Proporción de escuelas en donde
se efectúan cobros por matrícula,
por rubros y zona de estudio
(en porcentajes)



Nota: Cada porcentaje, para cada una de las regiones de estudio, en cada rubro, se calcula como el número de directores/as que reportó un gasto mayor a cero nuevos soles, con respecto al total de directores/as que respondió la pregunta correspondiente.

Fuente: Encuesta a directores/as

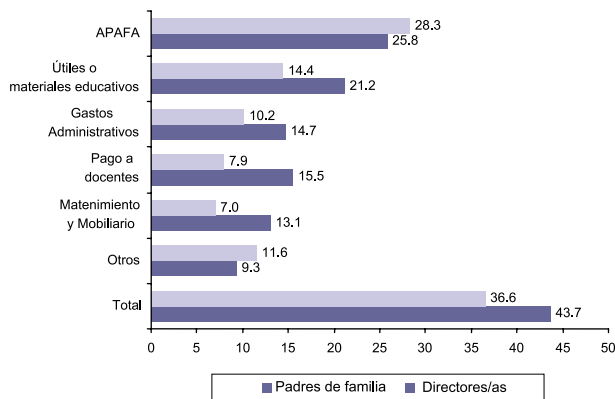
Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

A fin de visualizar mejor las diferencias en los montos reportados por los padres de familia y directores, en cada una de las zonas de estudio, se presentan los Gráficos N° 2 y N° 3. La percepción de los directores respecto del gasto promedio por cada rubro y del gasto total en la matrícula 2007 difiere de la información proporcionada por las familias, tendiendo a ser menores los montos señalados por los directores que por los padres, excepto en el caso del pago por APAFA donde los directores mencionan montos mayores. No obstante, salvo el caso de algunos rubros –que a continuación se especifican, las diferencias en las percepciones de estos dos grupos de actores no son considerables.

Tal como se mencionó anteriormente en este documento, los montos que suponen ingresos para la escuela (pago a docentes, gastos administrativos y mantenimiento y mobiliario) son por lo general mayores de acuerdo a lo reportado por los padres y madres de familia, en comparación con lo que declaran los directores.

La información de padres de familia y directores difiere de manera importante en el rubro de útiles, especialmente en el caso de las zonas urbanas de las regiones donde los padres señalan que pagan montos dos veces mayores de lo que refieren los directores. En el monto atribuido al pago a docentes también hay una diferencia importante en el caso de Lima Metropolitana donde los padres señalan un monto que es el doble del que refieren los directores. Una situación inversa ocurre con el rubro de mantenimiento en el caso de las zonas urbanas de las regiones, donde los directores atribuyen montos mayores a los referidos por los padres de familia.

Gráfico N° 2
Lima Metropolitana
Gasto promedio en la Matrícula 2007,
total y de acuerdo a padres
de familia y directores
(nuevos soles)

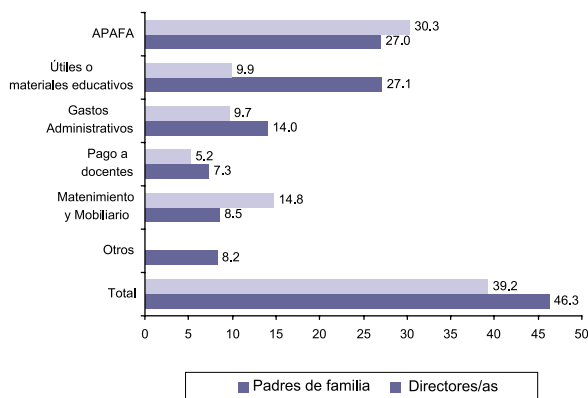


Nota: El gasto promedio por cada rubro se calculó teniendo en cuenta sólo las observaciones que reportaron un gasto mayor a cero nuevos soles (en cada rubro). Por esta razón, las observaciones que se incluyeron la estimación del gasto promedio de cada rubro no son las mismas y la suma los gastos promedios de todos los rubros no es equivalente al gasto total promedio. Esto tanto en el caso de la información proveniente de los padres y madres de familia, como la correspondiente a los directores/as

Fuente: Encuesta a directores/as y encuesta a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Gráfico N° 3
Zonas urbanas de las regiones
Gasto promedio en la Matrícula 2007, total y
por rubros de acuerdo a padres de familia
y directores (nuevos soles)



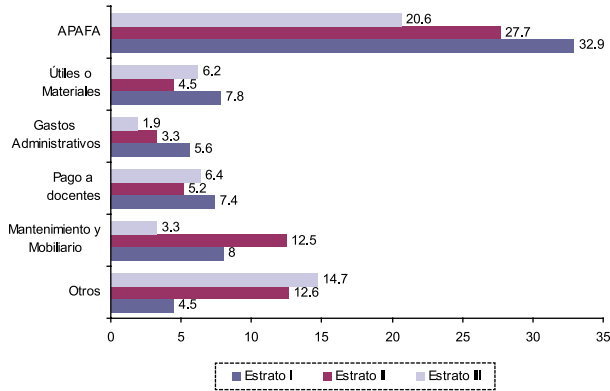
Nota: El gasto promedio por cada rubro se calculó teniendo en cuenta sólo las observaciones que reportaron un gasto mayor a cero nuevos soles (en cada rubro). Por esta razón, las observaciones que se incluyeron la estimación del gasto promedio de cada rubro no son las mismas y la suma los gastos promedios de todos los rubros no es equivalente al gasto total promedio. Esto tanto en el caso de la información proveniente de los padres y madres de familia, como la correspondiente a los directores/as

Fuente: Encuesta directores/as y encuesta a padres y madres de familia

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Por otra parte, el análisis del gasto promedio en matrícula durante el año 2007 por el tamaño de escuela se presenta en el siguiente gráfico. Por lo general, escuelas con un mayor número de alumnos (estrato I) pagan en promedio montos más altos. Esto ocurre sobre todo con el rubro de APAFA. La situación inversa se da con el rubro otros, donde escuelas con menor cantidad de alumnos (estrato III) pagan en promedio cantidades más elevadas.

Gráfico N° 4
Gasto promedio en la Matrícula 2007,
total y por rubros por tamaño de escuela
(nuevos soles)



Fuente: Encuesta a directores/as
Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Anexo 6

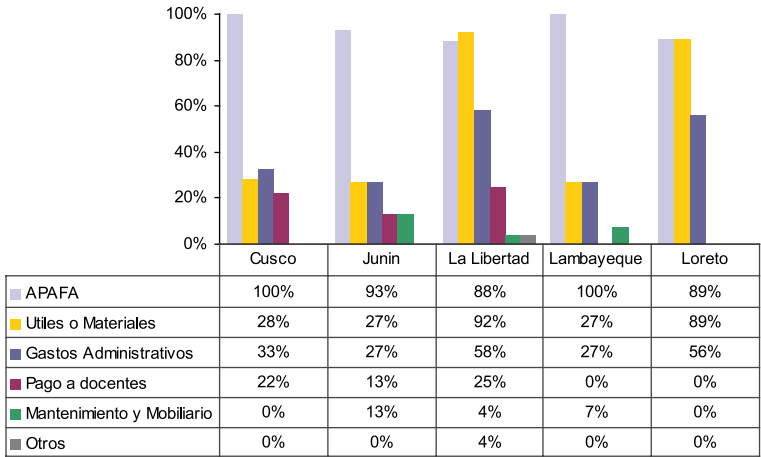
Resultados de las encuestas hechas a los directores/as de las escuelas, por regiones y tamaño de las escuelas

En esta sección se presentan los resultados de la encuesta a directores diferenciados por regiones, por escuelas urbanas y rurales (solo en el caso de Lima Metropolitana), así como por tamaño de escuelas (establecido por diferentes rangos de número de alumnos). Se ha incluido la presentación sólo de aquellos casos donde las diferencias pueden estar revelando desigualdades en cuanto a condiciones de equidad en relación a la gratuidad, y donde los datos han permitido establecer estas diferencias. Además, como ya se mencionó anteriormente, en todos estos casos no se ha trabajado con muestras representativas a nivel departamental o por tipo de escuela, por lo tanto la información debe considerarse únicamente como referencial.

Conceptos y montos que pagan los padres de familia para la matrícula

Si bien como se mostró en el Gráfico N° 1 la descomposición del gasto en la matrícula 2007 en Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones es relativamente homogénea, al observar dicha descomposición a nivel de cada una de las regiones, o comparando escuelas de Lima rural y Lima urbana se encuentran diferencias, tal como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico N° 1
Proporción de escuelas en donde se efectúan cobros
por matrícula, por rubros y regiones
(en porcentajes)



Nota: Cada porcentaje, para cada una de las regiones de estudio, en cada rubro, se calcula como el número de directores/as que reportó un cobro mayor a cero nuevos soles, con respecto al total de directores/as que respondió la pregunta correspondiente.

Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

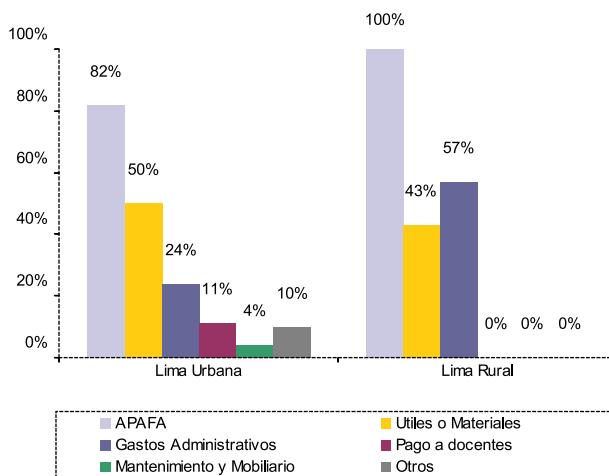
La existencia de estas diferencias, aunque no resultan representativas a nivel departamental, reflejaría la falta de homogeneidad en los conceptos que se incluyen en las diferentes escuelas a propósito del cobro por matrícula. Una primera información que revela el gráfico es cómo la composición del gasto de matrícula varía entre regiones. Mientras que en regiones como La Libertad aparecen seis rubros diferentes de gasto, en Loreto sólo se presentan tres.

Un segundo aspecto que se destaca es que mientras Cusco, Junín y Lambayeque presentan un ordenamiento

y proporción de gasto por rubro relativamente similar – que reflejan además la tendencia del consolidado general de las regiones mostrado en el Gráfico N° 20 del informe – en el caso de La Libertad y Loreto presentan diferencias considerables en la proporción de escuelas donde se efectúan cobros por concepto de útiles y materiales y gastos administrativos, estos gastos son bastante más frecuentes en comparación a las otras regiones.

En el Gráfico N° 2, se replica el análisis anterior para el caso de las escuelas urbanas y rurales de Lima Metropolitana. Si bien el número de escuelas en la muestra de Lima incluye muy pocas escuelas ubicadas en zonas rurales, 7 del total de 79 escuelas supervisadas, los datos revelan diferencias en la composición del gasto de matrícula de acuerdo a la zona donde se ubica la institución educativa. Aparentemente el pago que efectúan los padres de familia por los conceptos de APAFA y gastos administrativos es más frecuente en las zonas rurales que en las escuelas urbanas. Asimismo, estas últimas incluyen una mayor diversidad de rubros de gasto al momento de la matrícula que las escuelas en zonas rurales.

Gráfico N° 2
Lima Metropolitana
Proporción de escuelas en donde se efectúan cobros por matrícula, por rubros y área (en porcentajes)



Nota: Cada porcentaje, para cada una de las áreas de estudio, en cada rubro, se calcula como el número de directores/as que reportó un cobro mayor a cero nuevos soles, con respecto al total de directores/as que respondió la pregunta correspondiente.

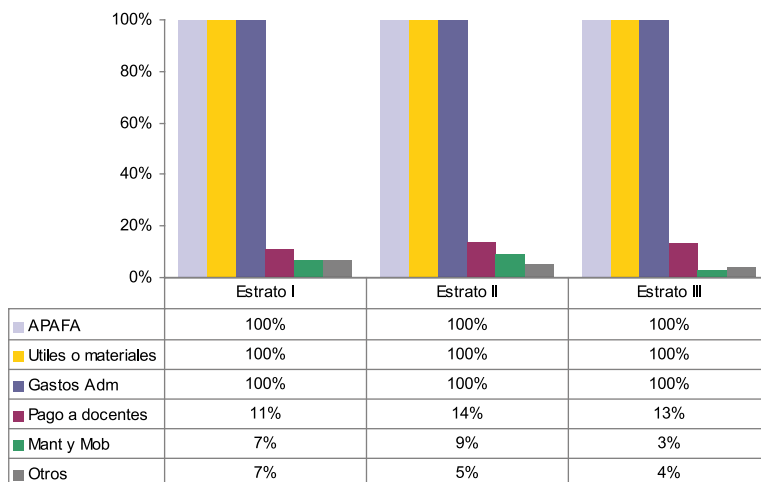
Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Si se considera las características de la descomposición del gasto según el tamaño de la escuela, se tiene que ésta es similar entre los 3 estratos que se han considerado para este estudio¹⁹⁴ (ver Gráfico N° 3).

¹⁹⁴ Estrato I: más de 1000 alumnos, estrato II: entre 500 y 1000 alumnos, y estrato III: menos de 500 alumnos

Gráfico N° 3
Lima Metropolitana
Proporción de escuelas en donde se efectúan cobros
por matrícula, por rubros y tamaño de escuela
(en porcentajes)

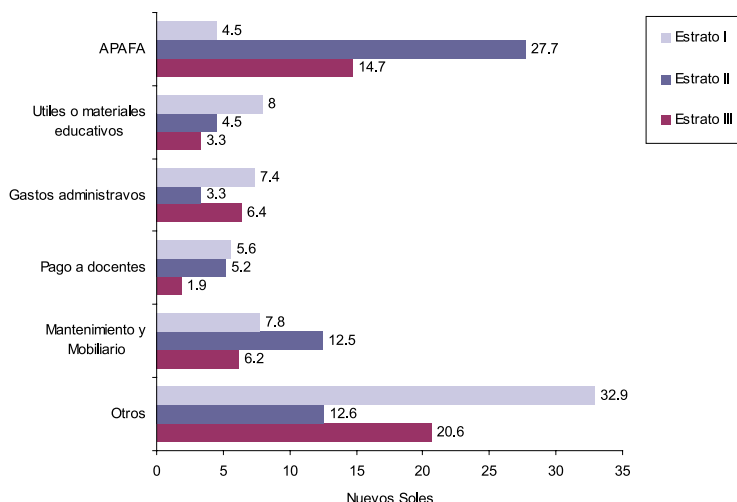


Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Por otra parte, la información recogida sugiere que se presentan diferencias en cuanto a los montos que se pagan en promedio por cada rubro, según se trate de una escuela con mayor o menor número de alumnos como se puede ver en el Gráfico N° 4. Por lo general, escuelas con mayor número de alumnos (estrato I) pagan en promedio montos más altos. Esto ocurre sobre todo con el rubro de APAFA. La situación inversa se da con el rubro otros, donde escuelas con menor cantidad de alumnos (estrato III) pagan en promedio cantidades más elevadas.

Gráfico N° 4
Gasto promedio en la Matrícula 2007,
por rubros y tamaño de escuela
(nuevos soles)



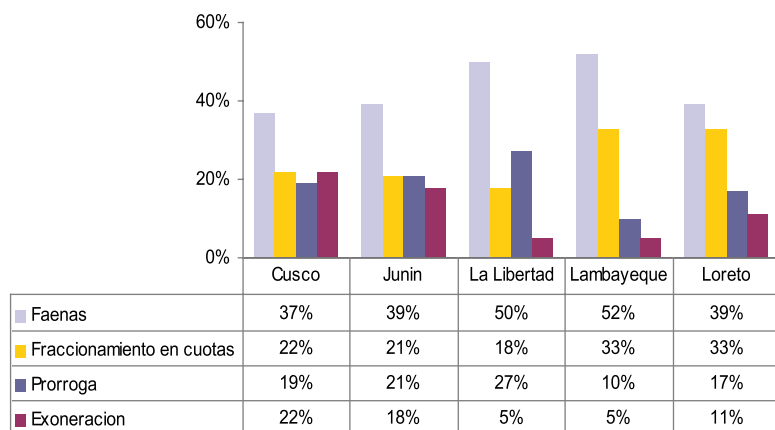
Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Facilidades de pago para cumplimiento de las condiciones de matrícula

La tendencia general en el uso de diferentes mecanismos para aquellos padres que no pueden efectuar los pagos (mostrados anteriormente en la Tabla N° 17 del documento) parece replicarse en cada una de las regiones, como muestra el Gráfico N° 5, aunque con algunas variaciones que resulta interesante advertir.

Gráfico N° 5
Mecanismos utilizados para padres de familia que no pueden efectuar los pagos de matrícula, por regiones



Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

El uso de faenas en reemplazo de los pagos parece ser más utilizado en las regiones de la costa (Lambayeque y La Libertad), mientras que el mecanismo de exoneración ocurre en mayor medida en las regiones de Junín y Cusco, lo cual podría estar reflejando situaciones más precarias en las familias de estas regiones ya que, como se explicó anteriormente, la exoneración es un mecanismo que suele utilizarse en casos más extremos.

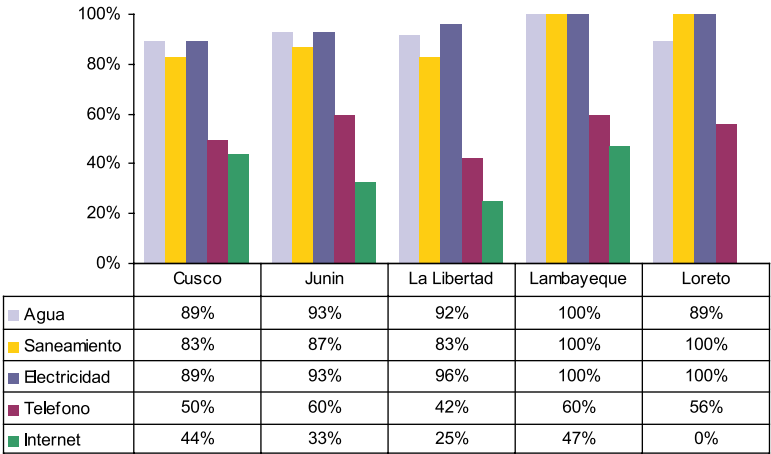
En el caso de escuelas urbanas y rurales en Lima Metropolitana, y al hacer las comparaciones por tamaño de escuelas no se presentan diferencias a considerar.

La situación de acceso y cobertura de servicios públicos en las escuelas

El Gráfico N° 6 muestra la situación de acceso a servicios básicos en las zonas urbanas de las regiones,

por departamento. Mientras que la mayor parte de las escuelas tiene acceso a los servicios de electricidad, agua y saneamiento, los de telefonía e internet disminuyen, presentándose importantes diferencias entre regiones. Así, en el caso de internet por ejemplo, hay regiones como Maynas donde ninguna de las escuelas de la encuesta cuenta con este servicio, mientras que en Lambayeque y Cusco casi el 50% de instituciones educativas tiene acceso al mismo.

Gráfico N° 6
Acceso a Servicios Básicos en las Instituciones
Educativas, por regiones
(en porcentajes)



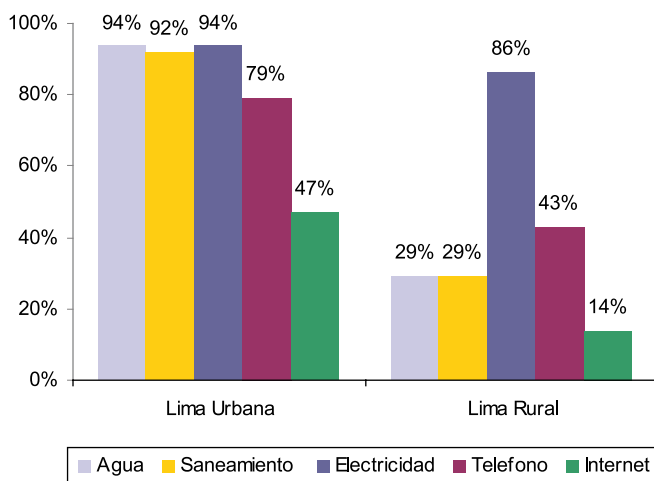
Fuente: Encuesta a directores/directoradas

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Otras diferencias importantes en cuanto a acceso aparecen al comparar escuelas urbanas y rurales en Lima donde claramente el acceso es mucho más restringido en el caso de estas últimas. Mientras que casi la totalidad de

escuelas urbanas tienen cubiertos los servicios de agua y saneamiento, sólo el 29% de escuelas rurales logra hacerlo (ver Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7
Lima Metropolitana
Acceso a Servicios Básicos en las
Instituciones Educativas, por área
(en porcentajes)

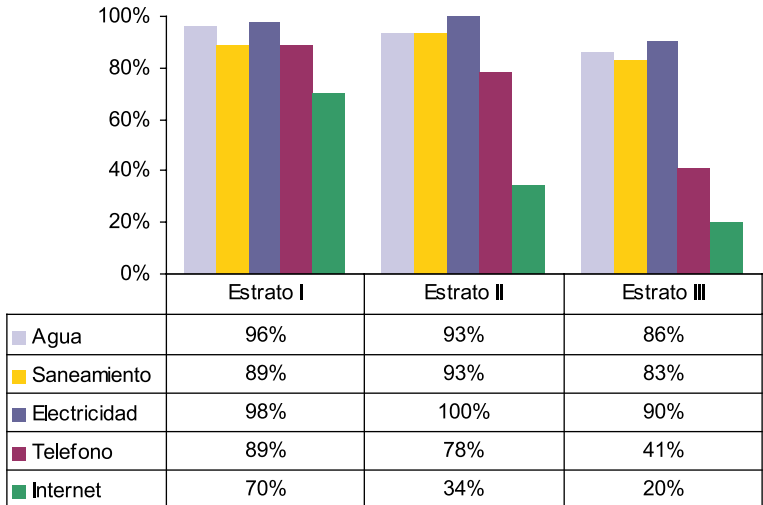


Fuente: Encuesta a directores/as

Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Al hacer la comparación del acceso a servicios básicos según el tamaño de la institución educativa, se tiene que las escuelas con mayor número de alumnos acceden en mayor proporción a dichos servicios, presentándose las diferencias mayores cuando se trata de los servicios de teléfono e internet (ver Gráfico N° 8).

Gráfico N° 8
Acceso a Servicios Básicos en las Instituciones Educativas, por tamaño de escuela (en porcentajes)



Fuente: Encuesta a directores/as
Elaboración: Defensoría del Pueblo de Perú

Lamentablemente, dado el alto porcentaje de datos perdidos para el caso de algunas regiones y de Lima urbana, no es posible hacer una comparación de la participación de diferentes instancias públicas y no públicas en la cobertura de los servicios por regiones y por escuelas urbanas y rurales de Lima, ni tampoco establecer los montos aproximados que se pagan por los servicios.

Anexo 7



Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL Nº 065 -2007/DP

Lima, 27 DIC. 2007

VISTO:

El Informe Defensorial Nº 131, "Gratuidad en las escuelas públicas: un Compromiso Pendiente", elaborado por la Primera Adjuntía de la Defensoría del Pueblo.



CONSIDERANDO

Primero: Competencia de la Defensoría del Pueblo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 162º de la Constitución Política del Perú y en el artículo 1º de la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo, encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos.



El mandato conferido por la Constitución y desarrollado por el artículo 9º inciso 1) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, faculta a esta institución a iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes, que al implicar el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecten la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.

Asimismo, en virtud del artículo 26º de la Ley Nº 26520, se otorga a la Defensoría del Pueblo la atribución de emitir resoluciones con ocasión de sus investigaciones, a efectos de formular, tanto a las autoridades como a los funcionarios y servidores de la administración del Estado, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

De conformidad con dichas normas, corresponde a la Defensoría del Pueblo velar por el respeto y la realización del derecho a la educación, reconocido en los artículos que van del 13º al 16º de la Constitución. De forma particular, el presente Informe se centra en uno de los componentes del referido derecho: la gratuidad de la enseñanza, reconocida en el artículo 17º de la Carta fundamental.

Segundo: Objetivo y metodología del Informe Defensorial. El Informe Defensorial Nº 131 da cuenta del cumplimiento del derecho a la gratuidad de la educación en instituciones educativas públicas de nivel primario. Para ello, se delimitó cuidadosamente el contenido del derecho a la educación gratuita a partir del análisis de la normativa internacional y nacional, así como de la



Defensoría del Pueblo



jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha emitido para la protección de este derecho. Por otra parte, se revisaron estudios previos con respecto al gasto público en el sector educación y al rol de las familias en el financiamiento de la educación pública, los cuales advierten que el incumplimiento de la gratuidad de la educación no es un problema coyuntural, sino que ha estado presente en las últimas décadas. Asimismo, se tomó en cuenta la información proveniente de los informes que anualmente la Defensoría del Pueblo presenta al Congreso, así como las quejas registradas en el Sistema de Información Defensorial durante los últimos cuatro años (2004-2007), referidas a condicionamientos y cobros no contemplados en la ley, efectuados en instituciones educativas públicas. Igualmente, se analizaron los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en escuelas públicas de nivel primario ubicadas en Lima Metropolitana, Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque y Loreto. Esta supervisión se desarrolló en los meses de febrero y julio del año 2007, y tuvo como principal fuente de información la aplicación de encuestas a 160 directores(as) de escuelas primarias públicas, así como a 788 padres y madres de familia.

Tercero: Marco jurídico y contenido del derecho a la educación. El derecho a la educación se encuentra reconocido en diferentes tratados internacionales sobre derechos humanos que el Perú ha ratificado, los cuales establecen una serie de obligaciones concretas que el Estado debe cumplir para garantizar su plena y efectiva realización. Tales instrumentos internacionales, de acuerdo a una interpretación conjunta del artículo 3° y de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y tienen rango constitucional.

En concordancia con los mencionados instrumentos internacionales, como anteriormente se ha señalado, la Constitución reconoce el derecho a la educación en los artículos 13°, 14°, 15°, 16°, 17° y 18°. En virtud de estas disposiciones, el Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho a la educación posee un carácter binario, pues no sólo se constituye como un derecho fundamental, sino también como un servicio público. Asimismo ha señalado que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación está determinado por el acceso a una educación adecuada, la libertad de enseñanza, la libre elección del centro educativo, la libertad de conciencia de los estudiantes, el respeto a la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico. Integran también dicho contenido, la libertad de cátedra y la libertad de creación de centros docentes y universidades.

Como puede comprobarse, de la lectura de los citados artículos constitucionales se desprenden responsabilidades a cargo del Estado para la realización de este derecho fundamental, las mismas que están en correspondencia con las obligaciones internacionales a las cuales el Estado se ha comprometido.

Cuarto: Derecho a la gratuidad de la enseñanza. De forma análoga a lo señalado con respecto al derecho a la educación, la gratuidad de la enseñanza primaria ha sido reconocida en distintos tratados internacionales sobre derechos humanos que nuestro país ha ratificado. Asimismo, conforme al artículo 17° de la Constitución, el Estado peruano tiene la obligación de implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita. Esta disposición, busca



Defensoría del Pueblo



garantizar que no existan obstáculos económicos en el acceso y/o permanencia de las personas en los procesos educativos¹.

Con respecto al alcance del contenido de la gratuidad, se distinguen tres posturas: minimalista, intermedia y maximalista. La posición minimalista afirma que la gratuidad de la educación implica que sólo los costos de la matrícula y los derechos académicos deban ser eximidos de pago. Por su parte, la posición intermedia afirma que la gratuidad de la educación implica, además del subsidio de los costos de matrícula y derechos académicos, el subsidio de costos indirectos, tales como uniformes, libros, transporte, entre otros factores. Por último, la posición denominada maximalista plantea que el Estado debería subsidiar además de los costos anteriores, el costo de oportunidad que asume la familia al enviar a un niño(a) a la escuela.

En este contexto, el Estado peruano ha optado formalmente por una posición intermedia con respecto a la gratuidad en los niveles de inicial y primaria, lo cual se deriva de lo establecido en el artículo 17º de la Constitución Política y el artículo 4º de Ley General de Educación, Ley N° 28044. En estos artículos no sólo se garantiza la matrícula gratuita en los referidos niveles, sino que además se establece la obligación del Estado de cubrir algunos costos indirectos como alimentación, salud y entrega de materiales educativos; y, en el caso de las escuelas rurales, los gastos de desayuno o almuerzos, textos y útiles escolares, uniformes y calzado escolar.

Adicionalmente, con relación al cumplimiento de la obligación del Estado de brindar una educación gratuita en el nivel primario, debe tenerse en cuenta lo señalado en el artículo 14º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este artículo establece que el Estado peruano deberá elaborar y adoptar dentro de un plazo de dos años, luego de haber ratificado dicho Pacto, un plan de acción progresiva que permita implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita en un número razonable de años. No obstante, a pesar de que el Perú ratificó el referido tratado en el año 1978, hasta la fecha no se ha implementado un plan que aborde de manera específica e integral el derecho a la gratuidad.

Sin embargo, conviene señalar finalmente que de acuerdo a la regulación establecida en nuestro ordenamiento jurídico sobre el derecho a la gratuidad de la enseñanza, las normas internas ofrecen mecanismos, administrativos y judiciales, en el marco de la exigibilidad de este derecho.

Quinto: El financiamiento público de la educación. El financiamiento público destinado a la educación atraviesa por serias dificultades para asegurar la efectividad del derecho a la gratuidad de la educación. Esto se pone en evidencia al analizar el gasto público en educación a través de tres indicadores: la proporción del gasto público en educación con respecto al gasto

¹ Cabe recordar que, de acuerdo a esta disposición, esta obligación del Estado se amplía a los niveles inicial, secundario y universitario, siempre que éste último supuesto los alumnos mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.



Defensoría del Pueblo



público total, la proporción del gasto público en educación con respecto al Producto Bruto Interno (PBI), y el gasto por alumno.

Estos indicadores brindan aproximaciones distintas pero complementarias de la importancia asignada al sector educación desde el Estado. Así, mientras que la proporción que el gasto público en educación representa con respecto al gasto público total (15.8%) es una de las más altas de América Latina, se tiene que la proporción que el gasto público en educación representa con respecto al PBI, así como el gasto por alumno en el nivel primario son relativamente bajos (2.6% y 479 dólares anuales, respectivamente)². En este sentido, el bajo nivel de recursos asignados a la educación, limita las posibilidades de contar con una enseñanza en efecto gratuita para todos los niños y niñas en edad escolar.

Con relación a la proporción del gasto público en educación con respecto al PBI, cabe señalar que en el Acuerdo Nacional se estableció que el Estado debía incrementar dicha proporción en 0.25 puntos porcentuales desde el año 2001 hasta alcanzar el 6% en el año 2011. Sin embargo, al año 2006, la proporción del gasto público en educación con respecto al PBI se encuentra prácticamente en el punto de partida correspondiente al año 2001 (2.6%).

Por otro lado, tal como se señala en el Proyecto Educativo Nacional, la estructura del gasto en educación, así como su asignación, no permiten revertir las inequidades persistentes entre regiones, localidades y escuelas³. En este sentido, la estructura y distribución del gasto en educación no resultan eficientes para mejorar las precarias condiciones de aprendizaje en las que actualmente se encuentran algunos(as) estudiantes. En efecto, se asigna un porcentaje exiguo del presupuesto (5.2%) al rubro de gasto de capital, lo cual elimina las posibilidades de mejora o mantenimiento de la infraestructura, equipamiento, mobiliario y adquisición de material educativo, elementos que inciden en la calidad educativa.

Sexto: El gasto anual de las familias en la educación de sus hijos e hijas⁴. La Defensoría del Pueblo constató, a partir de las encuestas aplicadas a los propios padres de familia, que el gasto anual que realizan en la educación de sus hijos(as) se destina a los siguientes rubros: i) matrícula; ii) pagos regulares; iii) libros, textos y otros útiles escolares; iv) uniformes; v) refrigerios y transporte; y vi) aportes a la Asociación de Padres de Familia (APAFA).

² Las estadísticas referidas a la proporción del gasto público en educación con respecto al gasto público total y el gasto por alumno corresponden al año 2005. Por su parte, la proporción del gasto público en educación con respecto al PBI se refiere al año 2006. En el caso del gasto por alumno, la unidad monetaria empleada fue dólares con paridad de poder adquisitivo (PPA). Estos tres indicadores fueron extraídos de "Indicadores de la Educación: Perú 2006", Ministerio de Educación MINEDU Lima 2007. Acceso web 11 de Diciembre de 2007.

³ Proyecto Educativo Nacional. Objetivo estratégico N° 4, Consejo Nacional de Educación, 2007, pp. 95

⁴ Esta proporción es correspondiente al año 2005 y fue extraída de Op. Cit. Ministerio de Educación MINEDU.

⁵ El cálculo del gasto anual de las familias se realizó en base a lo reportado por los padres de familia durante la encuesta aplicada durante la supervisión desarrollada por la Defensoría del Pueblo, y se refieren a los gastos que realizaron las familias durante el año 2005 en la educación de sus hijos(as).



Defensoría del Pueblo



Los rubros referidos a: i) libros, textos y otros útiles escolares; ii) uniformes; y iii) refrigerios y transporte, son aquellos a los que se asigna una mayor proporción del gasto anual que realizan las familias. Sin embargo, la proporción del gasto anual por niño/a que desembolsan los padres de familia destinada a estos tres rubros es diferente en las tres zonas estudiadas: en Lima Metropolitana y en las zonas urbanas de las regiones, el rubro en el que más gastan las familias es en el de refrigerios y transporte (41% y 39%, respectivamente). Mientras que en las zonas rurales de las regiones, se destina una mayor proporción del gasto anual a uniformes (30%); y libros, textos y otros útiles escolares (31%).



Con respecto al nivel de gasto anual por niño(a) en el que incurren las familias, se observa que existe una diferenciación en dicho gasto de acuerdo a la ubicación geográfica, el tipo de escuela, el nivel educativo de los padres y madres (siendo mayores las diferencias encontradas en el caso de la educación de la madre), el nivel socioeconómico de la familia y las expectativas de los padres con respecto al nivel educativo a alcanzar por sus hijos(as). Así:

- De acuerdo a la ubicación geográfica, se tiene que el gasto promedio de Lima Metropolitana (S/. 414) es mayor que los correspondientes a las zonas urbanas (S/. 402) y sobre todo rurales (S/. 188) de las regiones⁸.
- Según el tipo de institución educativa, los gastos promedio de las familias cuyos hijos(as) asisten a escuelas polidocente completas y polidocente multigrado equivalen, respectivamente, a 2.6 y 1.4 veces el gasto promedio de las familias cuyos niños(as) acuden a escuelas unidocentes.
- En las tres zonas de estudio, el gasto familiar anual promedio por niño(a) varía con respecto al nivel educativo alcanzado por la madre de familia. En el caso de las familias donde las madres alcanzaron a cursar estudios de nivel secundario, el gasto familiar anual promedio por niño(a) asciende a S/. 420, S/. 343 y S/. 174, en Lima Metropolitana, en las zonas urbanas de las regiones y las zonas rurales, respectivamente; mientras que en las familias donde la madre sólo llegó a culminar la educación primaria, los gastos familiares anuales promedio por niño(a) son menores: S/. 381, en el caso de Lima Metropolitana; S/. 276 en las zonas urbanas de las regiones, y S/. 117 en las zonas rurales de las regiones.

Con respecto al nivel socioeconómico de las familias, en las zonas urbanas de las regiones, el gasto anual por niño(a) de las familias con más recursos equivale a 1.6 veces el correspondiente a las familias más pobres. De igual manera, en las zonas rurales de las regiones y en Lima Metropolitana, se encuentra que el gasto anual por niño(a) de las familias con mayores recursos es mayor que el de sus pares que tienen una menor capacidad de gasto (2.2 veces, y 1.2 veces, respectivamente).

⁸ Los gastos anuales promedio de las zonas urbanas y rurales de las regiones han sido deflactados al nivel de precios de Lima Metropolitana del año 2006 (promedio anual). Para este procedimiento se tomó como base el valor de la canasta básica de consumo de las diferentes regiones. La fuente de información corresponde a la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO (base sumaria) 2006, periodicidad anual.



Defensoría del Pueblo



Se encuentra que el gasto anual promedio por niño(a) es mayor en las familias donde los padres desean que sus hijos(as) cursen estudios universitarios, en comparación con aquellas que quisieran que sus hijos(as) (solo) culminen la educación secundaria. La diferencia en estos gastos promedio es de S/. 182 en el caso de las zonas urbanas de las regiones; de S/. 108 en las zonas rurales de las regiones; y de S/. 129 en Lima Metropolitana.



En este sentido, las diferencias en el gasto anual promedio por niño(a) de las familias detalladas anteriormente, revelan una estratificación al interior de la educación pública, en base a características socioeconómicas de los estudiantes y de sus familias. Las oportunidades de aprendizaje resultan entonces disímiles, favoreciendo en mayor medida a los alumnos(as) que provienen de familias que cuentan con mayores recursos, quienes –a partir de los mayores gastos de sus familias– se educan en contextos de educabilidad⁷ más adecuados, favoreciendo esto mayores logros de aprendizajes. Asimismo, la falta de equidad en el disfrute del derecho a la educación contribuye a la reproducción de las desigualdades existentes y agudiza la transmisión intergeneracional de la pobreza.

X

Séptimo: Los cobros realizados a las familias durante el proceso de matrícula. A pesar de que en el artículo 17° de la Constitución; en el artículo 4° de la Ley General de Educación, Ley N° 28044; y en el artículo 3 del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED, se establece que la educación pública es gratuita; y que además en el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 071-2006-ED se dispone que no se debe realizar ningún cobro en la matrícula, la Defensoría del Pueblo constató durante la supervisión que en el 99% de escuelas de las zonas urbanas de las regiones supervisadas y de Lima Metropolitana se realizó algún pago durante la matrícula, mientras que en las zonas rurales, el porcentaje alcanza el 86%.

Los montos cobrados durante el proceso de matrícula se encuentran diferenciados de acuerdo a la zona donde se ubican las escuelas. Así, en las zonas urbanas de las regiones supervisadas se cobra en promedio un total de S/. 48 en la matrícula; mientras que en las zonas rurales este monto es igual a S/. 25; y en Lima Metropolitana, asciende a S/. 52.

Durante el proceso de matrícula, a las familias se les exige pagos por diferentes conceptos como i) APAFA, ii) útiles o materiales educativos, iii) gastos administrativos, iv) mantenimiento y mobiliario, v) pago a docentes, y vi) otros. Sin embargo, no en todas las instituciones educativas se cobra por todos y cada uno de estos rubros. Aquellos rubros cobrados con mayor frecuencia los correspondientes a i) APAFA; ii) útiles o materiales educativos; y iii) pago a docentes.

⁷ La educabilidad es entendida como el conjunto de recursos –materiales e inmateriales– que hacen posible que un niño o adolescente, pueda asistir, permanecer y culminar exitosamente la escuela. LOPEZ, Nestor. *Equidad educativa y Desigualdad Social: Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano* IIPE – UNESCO, Buenos Aires, 2005.



Defensoría del Pueblo



En cada una de las tres zonas de estudio, los rubros que significan un mayor gasto para las familias durante la matrícula son el de i) APAFA y el de ii) útiles o materiales educativos. Al comparar los gastos promedio que se destinan a estos dos rubros en cada una de las zonas estudiadas, se encuentran diferencias: en las zonas urbanas de las regiones y en Lima Metropolitana, estos gastos bordean los S/. 28 nuevos soles, mientras que en las zonas rurales de las regiones, se encuentran – en promedio – entre los S/. 12 y S/. 16 nuevos soles.

La variación del gasto total desembolsado por las familias durante la matrícula, y en particular la diferenciación del gasto promedio que las familias asignan a los rubros APAFA y útiles o materiales educativos, revela desiguales condiciones de aprendizaje al interior de las escuelas públicas, de acuerdo a la zona donde se ubican las mismas. Las zonas rurales de las regiones, donde se concentra una mayor proporción de pobladores pobres, son las zonas donde las familias desembolsan menores gastos promedios en los rubros señalados.

Adicionalmente, una proporción importante de padres de familia no se encuentra de acuerdo con los cobros que las instituciones educativas realizan durante la matrícula (44% del total de padres y madres de familia). Si bien poco más de la mitad de los padres de familia considera que dichos pagos son convenientes (56%), es importante tener en cuenta las razones que los padres señalan al fundamentar esta opinión. En efecto, el 70% de padres de familia que señaló la conveniencia de estos pagos, indicó que éstos son necesarios para el mantenimiento y funcionamiento de la escuela. Al efectuar un análisis más detallado de este resultado, por nivel socioeconómico de las familias y por el tipo de escuela, se tiene que:

- El 68% de los padres que disponen de menos recursos considera convenientes los pagos, en la medida en que éstos financian el mantenimiento de la institución educativa; cifra que es igual a 65% entre los padres que disponen de más recursos.
- El 68% de los padres cuyos niños(as) asisten a escuelas unidocentes considera conveniente efectuar dichos pagos, pues ellos se destinan al mantenimiento de la escuela, porcentaje que es similar al encontrado entre los padres cuyos niños(as) asisten a escuelas polidocentes completas (66%).

Asimismo, en las escuelas unidocentes se encuentra una mayor proporción de padres de familia que señala la conveniencia de efectuar los referidos pagos (65%), esto en comparación con las escuelas polidocente multigrado (51%) y las polidocente completas (58%). Dicha situación resulta comprensible, pues por un lado estas familias tienen una alta demanda por la educación formal (incluso de nivel superior) y estarán dispuestas, a pesar de ser relativamente más pobres, a asumir los costos que esto supone; y por otro lado, es en estas escuelas donde la provisión del Estado es menor y, por ende, se requiere una mayor colaboración de los padres, a fin de que las escuelas puedan operar. Sin embargo, esta situación no deja de ser paradójica e incompatible con el principio de equidad en la educación pública, pues revela que en los espacios de mayor pobreza y vulnerabilidad social, ante la más generalizada



Defensoría del Pueblo



precariedad de condiciones físicas de las instituciones educativas, los padres deben asumir los costos básicos del funcionamiento de la misma, sin llegar a satisfacer las condiciones necesarias para una adecuada educación.

Entre los padres que no están de acuerdo con los cobros realizados en la matrícula, se encuentra que una baja proporción de ellos (10.7% del total de padres encuestados) considera que dichos pagos deberían ser asumidos por el Estado. Esta opinión suele ser más frecuente en el caso de los padres cuyos niños(as) se educan en escuelas unidocentes (13%), en comparación con sus pares de escuelas polidocentes completas (10.5%). Asimismo, dicha opinión es más común entre los padres y madres de familia que residen en zonas urbanas (12.5%) y rurales de las regiones (11.6%), que entre aquellos(as) que se ubican en Lima Metropolitana (7.9%). Por último, esta postura es más recurrente entre las familias de menores recursos (11.5%), que en aquellas que son menos pobres (8.3%).

Con respecto al pago de la cuota de la APAFA y al destino de los recursos recaudados por este mecanismo asociativo, se tiene que:

- Tanto la Constitución como la Ley General de Educación establecen la obligación del Estado de garantizar los factores que inciden en la calidad de la educación, lo cual implica destinar recursos que permitan mantener y adquirir una infraestructura, equipamiento, servicios y materiales educativos adecuados. Sin embargo, la disposición contenida en el artículo 16° de la Ley N° 28628 permite a las APAFAS destinar sus recursos a colaborar -entre otros fines- con el mantenimiento y reparación de la infraestructura física, la conservación y refacción del mobiliario escolar, y la adquisición y mantenimiento de materiales educativos. Esto implica que la obligación de adquirir, mantener y/o reparar la infraestructura física, el mobiliario escolar y los materiales educativos, que debe ser asumida por el Estado, sea en la práctica compartida con los padres de familia. De esta manera, se posibilita que los aportes mencionados se destinen a cubrir costos básicos del servicio educativo, obligación que le corresponde por norma al Estado.
- Durante la supervisión se constató que en algunas escuelas de las zonas urbanas de las regiones supervisadas y Lima Metropolitana, el valor de la cuota de APAFA pagada por los padres de familia supera el límite establecido por norma (1.5% del valor de una UIT del año 2007 o S/. 51). En efecto, se tiene que en las zonas urbanas de las regiones y en Lima Metropolitana, del total de padres de familia que declararon haber efectuado algún pago por el concepto de cuota de APAFA correspondiente al inicio del año escolar (256 y 203 padres de familia, respectivamente), algunos de ellos declararon que el monto cobrado fue superior a S/. 51 (13 y 7 casos, respectivamente). Esta información es congruente con lo encontrado en el registro de quejas del Sistema de Información Defensorial (76 quejas registradas entre los años 2004 y 2007 en Lima Metropolitana y las regiones de Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque y Loreto). Cabe señalar que en la supervisión llevada a cabo por la Defensoría del Pueblo en las zonas rurales de las regiones, no se registró caso alguno en que los padres de familia efectuasen pagos por concepto de la cuota de APAFA que estuviesen por encima del límite señalado en la norma.



Defensoría del Pueblo



- De acuerdo a lo establecido en la Ley 28628, la definición del monto de la cuota anual de APAFA a pagar por los padres de familia se debe efectuar durante el mes de abril de cada año, sin embargo, en la gran mayoría de escuelas supervisadas (88% en Lima metropolitana; 81% en las zonas urbanas de las regiones; y 65% en las zonas rurales de las regiones), el cobro de la cuota de APAFA se realizó durante el proceso de matrícula. El hecho de que el cobro dicha cuota se realice durante el proceso de matrícula, abre la posibilidad de que este pago condicione la matrícula de los estudiantes.

Todo lo anterior evidencia que se ha desvirtuado la naturaleza de colaboración y participación de los padres de familia, desplazando el sentido complementario del aporte de éstos por un rol que asume competencias propias del Estado. Se comprueba lo planteado por el Consejo Nacional de Educación, según el cual, "Nos habituamos por décadas a situar el aporte de las familias en los aspectos materiales y económicos del funcionamiento de los colegios, sustituyendo la no presencia del Estado..."⁸.

Octavo: El acceso y pago de los servicios públicos en las instituciones educativas. Con respecto al acceso a los servicios públicos de agua, saneamiento, electricidad, telefonía e Internet, la supervisión da cuenta de que el acceso a los tres primeros servicios se encuentra relativamente generalizado en Lima Metropolitana y las zonas urbanas de las regiones (porcentajes de acceso entre el 85% y 95%, dependiendo del servicio y la zona donde se ubica la escuela). Mientras que en el caso de telefonía e Internet, el acceso es menos frecuente tanto entre las escuelas de Lima Metropolitana y de las zonas urbanas de las regiones, observándose en estas últimas un menor acceso a dichos servicios.

En cuanto al pago de los servicios públicos de agua y luz, se encontró lo siguiente:

- Existe un tratamiento diferenciado con respecto al pago de los servicios básicos en las escuelas, en función a su ubicación geográfica. Mientras que en las escuelas de Lima Metropolitana es el Estado quien generalmente cubre el costo de los servicios de agua y luz, en las escuelas urbanas de las regiones se observa una mayor participación de las familias en el pago de dichos servicios⁹.
- La situación observada en las zonas urbanas de las regiones, contraviene lo establecido en la Ley N° 27627, que señala que los gastos por los mencionados servicios que se generan en las instituciones educativas -de todos los niveles y modalidades- serán cubiertos íntegramente por el Tesoro Público. De manera específica, es el Ministerio de Educación el obligado a efectuar los pagos por dichos servicios, ya sea a través de su Oficina de Administración o de quien haga sus veces en las Direcciones Regionales de Educación y en las Unidades Ejecutoras.

⁸ Proyecto Educativo Nacional, Resultado N° 2 - Objetivo estratégico N° 4, 2007, pp. 31

⁹ Se observó también que las mismas escuelas participan en el pago de los servicios públicos, sin embargo, no se ha podido identificar con certeza el origen público de los fondos.



Defensoría del Pueblo



Lo encontrado en las escuelas de las zonas urbanas de las regiones con respecto al pago de los servicios de agua y luz pone en evidencia, una vez más, que la responsabilidad estatal del financiamiento de la educación es trasladada a los padres de familia, reflejando de esta manera una tendencia a la sustitución de las obligaciones del Estado por los padres de familia.

Finalmente, a partir de los resultados detallados anteriormente se concluye que la gratuidad de la educación en las instituciones educativas públicas de nivel primario está lejos de ser un derecho efectivo. Los padres de familia realizan aportes económicos, tanto durante el proceso de matrícula como a lo largo del año escolar, asimismo en ciertas instituciones educativas la matrícula se condiciona a diversos pagos. Estos resultados confirman los hallazgos presentados en estudios anteriores sobre el rol de las familias en el financiamiento de la educación de sus hijos(as)¹⁰, así como lo señalado por la anterior Relatora Especial de la Naciones Unidas para el Derecho a la Educación¹¹, con respecto a la gratuidad de la enseñanza en el caso de Perú.

SE RESUELVE:

Artículo Primero: APROBAR el Informe Defensorial N° 131, "Gratuidad en las Escuelas Públicas: Un Compromiso Pendiente", elaborado por la Primera Adjunta de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Segundo: RECOMENDAR al Congreso

de la República:

- Que, a través de la Comisión de Educación, fiscalice la formulación e implementación del Plan de Acción detallado para la aplicación progresiva de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, de manera que éste pueda contar con el respaldo político necesario para su ejecución. La elaboración e implementación de dicho Plan le corresponde al Ministerio de Educación, de acuerdo a lo recomendado en el artículo 4° de la presente resolución.
- Efectuar el seguimiento del incremento progresivo del presupuesto anual del sector educación de conformidad con el Acuerdo Nacional y en el marco de la implementación del citado Plan de Acción.
- Modificar el artículo 16° de la Ley N° 28528, Ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas Públicas, en lo referente al destino de los recursos de dichas asociaciones. De

¹⁰ Ver SAAVEDRA, Jaime y SUÁREZ, Pablo, "El financiamiento de la educación pública en el Perú: El Rol de las Familias", Documento de Trabajo N° 33, Grupo de Análisis para el Desarrollo -GRADE-, Lima, 2002; ver también Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe -PREAL y Grupo de Análisis para el Desarrollo -GRADE-, "La educación peruana sigue enfrentando desafíos. Informe de Progreso Educativo, Perú", 2006.

¹¹ TOMASEVSKI, Katarina, "The State of the Right to Education Worldwide, Free or Fee: 2006 Global Report", Copenhagen, Agosto 2006.



Defensoría del Pueblo



manera que éstos no sean utilizados para cubrir las condiciones básicas que requiere el funcionamiento de las instituciones educativas, por ser ésta una obligación que le compete al Estado. Asimismo, se debe contemplar los mecanismos de financiamiento que permitan implementar de manera progresiva y efectiva esta modificación.

Artículo Tercero: EXHORTAR a la Presidencia del Consejo de Ministros a impulsar la formulación e implementación del Plan de Acción detallado para la aplicación progresiva de la enseñanza obligatoria y gratuita, que debe realizar el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y los demás sectores involucrados.

Artículo Cuarto: RECOMENDAR al Ministerio de Educación:

- a. Que dé cumplimiento al artículo 14° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y diseñe e implemente un Plan de Acción detallado y viable para la aplicación progresiva de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos y todas. Este Plan de Acción debe considerar en lo esencial lo siguiente:
- Guardar coherencia con el artículo 17° de la Constitución Política y el artículo 4° de la Ley General de Educación, así como lo establecido en el Acuerdo Nacional, el Proyecto Educativo Nacional y el Plan de Educación para Todos, que velan por el derecho a la gratuidad de la enseñanza.
 - Asegurar la asignación de los recursos necesarios para que el Estado implemente el referido Plan, tomando en cuenta fuentes de financiamiento nacional e internacional. Para ello, se deberá diseñar y calcular una estructura de costos del proceso educativo, que considere tanto los costos efectivos que demanda la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas, así como, los referidos a la incorporación y permanencia de los menores que se encuentran fuera de la escuela.
 - Establecer como uno de sus principales objetivos, el asumir de manera paulatina los gastos, que actualmente vienen siendo afrontados por los padres de familia, referidos a: i) mantenimiento y reparación de la infraestructura física; ii) conservación y refacción del mobiliario escolar, iii) útiles básicos para la enseñanza – aprendizaje (tizas, papel, plumones, entre otros) y, iv) pago de los servicios básicos (agua, electricidad), estableciendo, de manera progresiva, un "piso mínimo" de condiciones básicas para el aprendizaje con las que deben contar equitativamente todas las escuelas públicas del país, independientemente de su ubicación geográfica y del ingreso de los padres de familia. En esta línea, el presupuesto sectorial deberá ser reestructurado teniendo en cuenta lo expuesto en el Objetivo Estratégico 4 - Resultado 2, señalado en el Proyecto Educativo Nacional: a) gastos de inversión como infraestructura,



Defensoría del Pueblo



laboratorios, aulas, servicios higiénicos o instalaciones deportivas; b) gastos corrientes en bienes y servicios, tales como útiles, textos, bibliotecas, fondos para escuela para agua, luz, teléfono y mantenimiento.

- Priorizar, inicialmente, su atención en aquellas instituciones educativas públicas que no cuentan con las condiciones básicas aceptables para su funcionamiento, y a las que en su gran mayoría asisten estudiantes provenientes de los sectores más pobres y vulnerables de la población. Posteriormente, el Plan debe ampliarse de manera progresiva, buscando alcanzar la universalización de la educación primaria.
 - Definir objetivos y metas con plazos razonables, así como indicadores de cumplimiento de las metas presupuestarias y físicas, que permitan verificar la progresión interanual de la asignación de recursos en educación.
 - El Plan deberá enmarcarse en un horizonte mayor, donde se busque extender la gratuidad efectiva de la enseñanza al nivel secundaria, especialmente en las zonas más pobres del país.
- b. Que, a través del Viceministerio de Gestión Institucional y la Secretaría de Planificación Estratégica, se elabore una propuesta de distribución equitativa de los recursos del sector a las regiones, en función de criterios objetivos, como número de estudiantes, índices de pobreza, número de instituciones educativas, condiciones básicas de las escuelas, características geográficas, capacidad de gasto, recursos propios, entre otras; en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- c. Que, a través del Viceministerio de Gestión Pedagógica se tomen las medidas necesarias para que se ejecuten las actividades curriculares referidas al derecho a la educación. Estas actividades deberán considerar un tratamiento pedagógico que permita elevar el conocimiento de los estudiantes sobre la exigibilidad de su derecho a una educación gratuita y libre de condicionamientos. Asimismo, los procesos de capacitación docente deberán asegurar que los docentes cuentan con las herramientas didácticas para el tratamiento de estos temas en el proceso educativo.
- d. Que, a través de los Viceministerios de Gestión Pedagógica y Gestión Institucional, se entregue una cartilla a los padres de familia al momento de la matrícula con información sobre sus derechos, sobre las normas que regulan la Asociación de Padres de Familia, enfatizando los límites en los montos de las contribuciones a ésta, así como los fines de los mismos, su naturaleza voluntaria y la posibilidad de pago durante el año escolar.
- e. Llevar a cabo esfuerzos de promoción y difusión, empleando diferentes medios de comunicación, sobre el derecho a la educación y el alcance de la gratuidad.



Defensoría del Pueblo



- f. Que a través del Viceministerio de Gestión Institucional se implemente un sistema de supervisión que permita detectar cobros que afecten el derecho a la gratuidad tanto en el proceso de matrícula en las instituciones educativas públicas como durante el año escolar. Los resultados de estas supervisiones deberán ser de conocimiento público.

Artículo Quinto: RECOMENDAR al Ministerio de

Economía y Finanzas:

- a. Participar y apoyar al Ministerio de Educación en la formulación del Plan de Acción detallado para la aplicación progresiva de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, de manera que sean superadas las dificultades de asignación de recursos para la implementación del mismo.
- b. Que, en el marco del referido Plan, tenga en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo Nacional, a fin de incrementar en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal correspondiente, el porcentaje asignado al sector Educación, toda vez que en la actualidad el gasto en educación asciende a 2.9 % del Producto Bruto Interno, limitando las actuaciones del sector para garantizar el derecho a la gratuidad de la enseñanza y la prestación del servicio educativo de calidad.

Artículo Sexto: RECOMENDAR al Ministerio de Salud, fortalecer y ampliar la cobertura de los programas sociales de apoyo a la educación, especialmente los referidos a nutrición. De modo que se mejoren las condiciones de salud —y por ende del aprendizaje— de los estudiantes, y así dar cumplimiento al artículo 4º de la Ley General de Educación, que establece la obligación estatal de complementar la educación inicial y primaria con programas de alimentación, salud y materiales educativos.

Artículo Séptimo: RECOMENDAR al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, fortalecer y ampliar la cobertura de los programas sociales de apoyo a la educación, especialmente los referidos a nutrición. De modo que se mejoren las condiciones de salud —y por ende del aprendizaje— de los estudiantes, y así dar cumplimiento al artículo 4º de la Ley General de Educación, que establece la obligación estatal de complementar la educación inicial y primaria con programas de alimentación, salud y materiales educativos.

Artículo Octavo: RECOMENDAR a los

Gobiernos Regionales:

- a. Se elabore una propuesta de distribución equitativa de los recursos destinados al sector educación en su región, en función de criterios objetivos, como número de estudiantes, índices de pobreza, número de instituciones educativas, condiciones básicas de las escuelas, características geográficas,



Defensoría del Pueblo

capacidad de gasto, recursos propios, entre otras; en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas.

- b. Asegurar el cumplimiento por parte de las Unidades de Gestión Educativa Locales -UGEL- del pago de los servicios básicos de agua y luz en las instituciones educativas que se encuentran a su cargo, monitoreando la asignación prioritaria de los fondos otorgados para tal fin.

Artículo Noveno: EXHORTAR a los directores de las instituciones educativas públicas a no condicionar la matrícula al pago de la cuota de APAFA o a cualquier otro pago que restrinja el acceso y/o permanencia de los estudiantes en las escuelas.

Artículo Décimo: EXHORTAR a las Asociaciones de Padres de Familia a no cobrar las cuotas asociativas durante el proceso de la matrícula; asimismo, a cobrar éstas luego de que haya sido establecido el monto anual correspondiente, en la Primera Asamblea.

Artículo Décimoprimer: EXHORTAR a los Consejos de Vigilancia de las Asociaciones de Padres de Familia a cumplir de manera eficiente con su función de vigilar la marcha administrativa, económica y de gestión de la asociación, a fin de evitar que sus recursos sean destinados al pago de conceptos prohibidos por ley.

Artículo Décimosegundo: ENCARGAR el seguimiento del presente Informe a la Primera Adjunta de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Décimotercero: DISPONER que la presente resolución se incluya en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, de conformidad con el Artículo 27 de la Ley N 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.


Roberto Pereira Chumbe
PRIMER ADJUNTO (e)
ENCARGADO DEL DESPACHO
DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO