



Save the Children



HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO RESILIENTE:

Exploración inicial de los peligros de origen humano en las escuelas del Perú

Lima, Perú
Enero 2026



Autores y colaboradores

CONSULTORES Y CONTRATISTAS GENERALES FABRES S.R.L.

Revisión técnica:

Fernando Cisneros

Gerente Nacional de MERA de Save the Children en Perú

Kristel Oyola

Asesora Nacional de Educación de Save the Children en Perú

Luis Romero

Gerente Humanitario de Save the Children en Perú

Juan Carlos Zambrano Flores

Especialista en Gestión de Riesgos de Desastres de Save the Children en Perú

Enero 2026

© Save the Children International 2025

Se permite copiar, distribuir, mostrar, descargar y, en general, utilizar libremente esta obra para cualquier propósito, siempre que se atribuya la autoría a Save the Children International como titular de los derechos.

Descargo de responsabilidad

Esta publicación no refleja necesariamente la posición oficial de Save the Children International ni de ninguna organización miembro de Save the Children. La información contenida en esta publicación se basa en los datos disponibles al momento de su elaboración. Save the Children International y las Oficinas Miembro de Save the Children no asumen responsabilidad alguna por errores u omisiones contenidos en esta publicación.

ÍNDICE

1. Acrónimos	5
2. Resumen ejecutivo	7
3. Introducción	9
4. Propósito del estudio y alcance.....	11
5. Metodología y limitaciones	13
5.1. Diseño del estudio.....	13
5.2. Fuentes de información.....	15
5.3. Análisis de la data.....	17
5.4. Rendición de cuentas y ética	18
5.5. Limitaciones.....	18
6. Marco conceptual	20
6.1. Definición de conceptos claves	20
6.1.1. Peligro	20
6.1.2. Riesgo educativo	21
6.1.3. Vulnerabilidad	21
6.1.4. Capacidad	21
6.1.5. Resiliencia educativa.....	21
6.1.6. Exposición.....	21
6.2. Tipología de peligros abordados.....	22
6.3. Enfoques conceptuales aplicados	23
6.4. Interacción conceptual: Riesgo = peligro + vulnerabilidad.	25
6.5. Adaptación al contexto educativo peruano	25
6.6. Peligros biológicos, sociales y cotidianos	26
6.7. Vulnerabilidad educativa e interseccional.....	31
6.8. Exposición educativa.....	32
6.9. Capacidades institucionales e intersectoriales	32
6.10. Vulnerabilidad estructural	34
6.11. Vulnerabilidad social	34
6.12. Vulnerabilidad institucional	35
6.13. Resiliencia educativa.....	36
6.14. Interseccionalidad.....	37
6.15. Enfoque intersectorial.....	38

6.16	Enfoque teórico y analítico adoptado	39
7.	Marco normativo	42
7.1.	Marcos internacionales.....	42
7.2.	Marcos nacionales.....	45
8.	Hallazgos del estudio: Peligros biológicos y para la salud, violencia y cotidianos en el sistema educativo peruano	54
8.1.	Peligros biológicos y de salud.....	55
8.2.	Peligros vinculados al conflicto y la violencia.....	57
8.3.	Peligros cotidianos o del entorno educativo.....	61
8.4.	Vulnerabilidades interseccionales	62
8.5.	Capacidades institucionales y comunitarias.....	63
8.6.	Escenarios de riesgo por tipo de peligro.....	65
8.7.	Síntesis	66
8.8.	Resultados cualitativos de entrevistas y percepciones territoriales.	70
8.9.	Conclusiones.....	82
9.	Continuación de hallazgos y recomendaciones como aporte del proceso de validación.	87
9.1.	Introducción y propósito de integración	87
9.2.	Síntesis de hallazgos y validaciones territoriales (Lima y Trujillo).....	87
9.3.	Análisis de problemas estructurales identificados.....	89
9.4.	Recomendaciones estratégicas por eje.....	90
9.5.	Hoja de ruta PCM—MIDIS—MINEDU para la adaptación del PP0068.....	91
10.	Conclusiones	92
10.1.	Riesgos interdependientes.....	92
10.2.	Cierre analítico integrado	94
10.3.	Valor agregado del estudio.....	95
10.4.	Brechas de información identificadas	95
10.5.	Respuesta a las preguntas del estudio.	96
11.	Recomendaciones estratégicas	105
11.1.	Enfoque general	104
11.2.	Líneas estratégicas prioritarias.....	106
11.3.	Sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación (SME)	108
11.4.	Riesgos de implementación y medidas de mitigación.....	108
11.5.	Recomendaciones diferenciadas para Lima y La Libertad.....	108
	Referencias	110
	Anexo I. Escenarios de riesgo: caracterización de peligros a nivel nacional y regional (Lima Metropolitana y La Libertad)	112
	Anexo II. Mapeo de actores clave.....	120

1.

Acrónimos

ACV	Análisis de capacidades y vulnerabilidades
APAFA	Asociación de Padres de Familias
CEM	Centro de Emergencia Mujer
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del riesgo de Desastres.
DEMUNA	Defensoría Municipal del Niño, la Niña y el Adolescente.
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DIRIS	Dirección de Redes Integradas de Salud
DREL	Dirección Regional de Educación
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
EDAS	Enfermedades Diarreicas Agudas
ENEDIS	Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IGED	Instituciones de Gestión Descentralizada
II.EE.	Instituciones Educativas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
IRAS	Infecciones Respiratorias Agudas
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
NNA	Niños, niñas y adolescentes
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODENAGED	Oficina de Defensa Nacional y de Gestión del Riesgo de Desastres del MINEDU
PAT	Plan Anual de Trabajo
PCM	Presidencia el Consejo de Ministros
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PLANAGERD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PME	Plan de Mejora Educativa
PMI	Programa Multianual de Inversiones
PNEA	Política Nacional de Educación Ambiental
POE	Plan Operativo Escolar
POI	Plan Operativo Institucional
PP0068	Programa Presupuestal N.º 0068 “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de emergencias por Desastres”
PRONIED	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
SISEVE	Sistema Especializado en Reporte de Casos de Violencia Escolar
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

2. Resumen ejecutivo

El presente estudio desarrolla un **análisis de riesgos educativos** ante **peligros biológicos y de salud, violencia y eventos cotidianos** de origen antropogénicos que amenazan la continuidad del servicio educativo y el bienestar de niñas, niños y adolescentes (NNA) en 15 instituciones educativas de Lima (Comas y San Juan de Lurigancho), y La Libertad (Alto Trujillo, Porvernir y Florencia de Mora).

La investigación parte del reconocimiento de que, pese a la existencia de un marco normativo robusto en gestión del riesgo de desastres (GRD) y seguridad escolar, persisten brechas significativas en su implementación territorial y escolar, que se expresan en desigualdades de acceso, permanencia, aprendizajes y protección.

Su propósito es identificar las **vulnerabilidades, capacidades y brechas** institucionales que condicionan la gestión del riesgo en el sistema educativo peruano, y aportar evidencias útiles para la toma de decisiones sectoriales y territoriales, que orienten la formulación de **estrategias de fortalecimiento de la resiliencia educativa**, desde un enfoque **interseccional, intersectorial y territorial**.

El estudio se enmarca en la Constitución Política del Perú; en la Ley N° 28044, Ley General de Educación; en la Ley N° 29664 del SINAGERD; en el PLANAGERD 2022 – 2030; en el Marco Integral de Seguridad Escolar 2022 – 2030; en el Programa Presupuestal 0068 y en el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del sector Educación (PPRRD 2024 – 2026). Así mismo, en los compromisos internacionales asumidos por el país: Agenda 2030 (ODS 3, 4, 5, 10 y 11), el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia de la INEE.



Estos marcos obligan a garantizar el derecho a una educación segura, inclusiva y resiliente, integrando la GRD como política de Estado y como componente de la calidad educativa. El estudio adoptó un enfoque mixto, con predominio cualitativo, basado en revisión documental, entrevistas, revisión normativa y consultas participativas con autoridades educativas, especialistas de IGED, personal docente y comunidad educativa, complementado con el análisis descriptivo de datos secundarios.

Se incluyó además a un total de 42 niñas, niños y adolescentes, cuya participación fue conducida por el equipo técnico de Save The Children, con el consentimiento, los asentimientos y los protocolos de salvaguarda infantil correspondientes. El diseño incorpora enfoques de género, interseccionalidad, derechos, interculturalidad y accesibilidad.

Los resultados muestran que los peligros biológicos y de salud continúan afectando el funcionamiento escolar. Entre ellos destacan infecciones respiratorias, enfermedades diarreicas, brotes estacionales y deficiencias en agua, saneamiento e higiene. Lima Metropolitana enfrenta alta densidad urbana, infraestructura saturada y falta de acceso regular a agua segura. En La Libertad se observan limitaciones en mantenimiento, reposición de servicios y mayor exposición a fenómenos hidrometeorológicos.

La violencia y los riesgos sociales también generan afectaciones directas en la convivencia y el bienestar estudiantil. Se identifican casos de violencia escolar, acoso, violencia de género y el ciberacoso. En zonas de San Juan de Lurigancho y Trujillo se registran además presencia de extorsiones y otros hechos delictivos que generan temor y condicionan la asistencia y permanencia escolar. Las rutas de protección existen, pero no siempre se activan con rapidez ni de forma articulada.

Las vulnerabilidades educativas se presentan en tres niveles. A nivel estructural, persisten problemas de infraestructura, aulas con hacinamiento, barreras de accesibilidad, riesgos sanitarios

y mantenimiento insuficiente. A nivel institucional, hay rotación de directivos, capacidades técnicas desiguales entre IGED y limitada incorporación de la GRD en los instrumentos de gestión escolar. A nivel social, las vulnerabilidades afectan con mayor intensidad a adolescentes mujeres, estudiantes con discapacidad, población migrante y familias en situación de pobreza.

El estudio también identifica capacidades importantes. Existen normas actualizadas, un marco sectorial consolidado, esfuerzos de ODENAGED por orientar la GRD educativa y experiencias destacadas en algunas UGEL e instituciones educativas. Sin embargo, estas capacidades son desiguales entre territorios, dependen del liderazgo de actores clave y no siempre cuentan con soporte técnico o presupuestal.

Las implicaciones muestran que el riesgo educativo es producto de la interacción entre peligros y vulnerabilidades, influido por brechas territoriales y desigualdades institucionales. La resiliencia educativa se fortalece cuando la planificación, la coordinación intersectorial, la gestión escolar y la participación de la comunidad actúan de forma articulada.

Las recomendaciones se presentan en tres niveles. A nivel macro, se sugiere consolidar la normativa sectorial, articular el PP0068 a metas de resiliencia escolar y fortalecer el rol rector de ODENAGED. A nivel meso, se propone institucionalizar espacios de coordinación regional y local, integrar información de SIMON y SISEVE en el monitoreo territorial y fortalecer la articulación entre educación, salud y protección. A nivel micro, se recomienda mejorar los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres, PGRD, reforzar las rutas de protección, fortalecer capacidades docentes y promover la participación informada de la comunidad educativa.

El estudio contribuye a orientar acciones estratégicas para el periodo 2026—2030, con el fin de contar con escuelas más seguras y con capacidad de respuesta en Lima Metropolitana y La Libertad.

3. Introducción

En el Perú, la continuidad del servicio educativo se ve afectada de manera recurrente por riesgos biológicos, sociales y del entorno, lo que compromete el ejercicio pleno del derecho a la educación y el bienestar integral de niñas, niños y adolescentes.

La educación es un derecho esencial y a la vez una de las principales herramientas para el desarrollo humano y social¹. No obstante, su ejercicio pleno depende de que las escuelas y el propio sistema educativo, sean capaces de anticipar, responder y recuperarse frente a los distintos riesgos que amenazan su continuidad.

En el Perú, las niñas, niños y adolescentes enfrentan diariamente una combinación de peligros biológicos y para la salud, riesgos vinculados a la violencia y peligros cotidianos del entorno escolar que afectan en su bienestar, seguridad y aprendizaje. La pandemia del COVID—19, los brotes de dengue, la violencia escolar y las condiciones precarias de infraestructura, son algunas de las expresiones de un mismo problema: la vulnerabilidad estructural del sistema educativo agravada por la desigualdad, la pobreza y las brechas territoriales.

En este contexto, el presente estudio, realizado por FABRES SRL, por encargo de Save the Children en Perú, en el marco del proyecto “Comunidades con Futuro: mano a mano por la niñez”, analiza cómo la interacción entre amenazas, vulnerabilidades y capacidades del sistema educativo incide en la continuidad educativa. El estudio adopta los enfoques intersectorial e interseccional, reconocidos institucionalmente por Save the Children, y por las políticas públicas nacionales.

Desde el enfoque intersectorial, se enfatiza que la protección del derecho a aprender exige la acción articulada de los sectores de educación, salud, protección y desarrollo social, junto con los gobiernos locales y regionales, que son quienes enfrentan en primera línea los efectos de las emergencias.

Desde el enfoque interseccional, se reconoce que el riesgo no impacta por igual a todos: las desigualdades de género, discapacidad, idioma, edad o condición socioeconómica aumentan la exposición y limitan la capacidad de respuesta de las comunidades educativas.

El estudio utiliza un enfoque mixto, con predominio cualitativo, combinando análisis documental y normativo con la recolección de información primaria y secundaria. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores institucionales, docentes, representantes de las IGED, MINSA, y los directores de las instituciones educativas, así como el recojo de la voz de las niñas, niños y adolescentes en las regiones de Lima Metropolitana (Comas y San Juan de Lurigancho) y La Libertad (Alto Trujillo, El Porvenir y Florencia de Mora). La elección de estos territorios responde a su alta densidad poblacional, su diversidad socioeconómica y su exposición recurrente a riesgos sanitarios, sociales y urbanos.

La investigación también sistematiza información estadística y técnica proveniente de fuentes oficiales: MINEDU, CENEPRED, INEI, MINSA, PRONIED y MIM, garantizando la triangulación de datos y la validez de los hallazgos.

1 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2020). *Educación en tiempos de crisis: Informe mundial sobre la educación 2020*. París: UNESCO.

Asimismo, la investigación se desarrolla en el marco de los compromisos asumidos por el Estado peruano y sus socios estratégicos en la reducción del riesgo de desastres y la protección del derecho a la educación, conforme al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030², la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 3, 4, 5 y 11)³, la Ley N° 29664 del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, (SINAGERD); el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) 2022 – 2030⁴; el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022–2030)⁵ y las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia de la INEE (2021)⁶.

Dichos instrumentos promueven el fortalecimiento de las capacidades institucionales y comunitarias para garantizar que cada escuela funcione como un espacio seguro, saludable y protector, capaz de sostener el aprendizaje incluso en condiciones adversas.

Esta investigación busca aportar evidencia y recomendaciones prácticas para fortalecer la resiliencia del sistema educativo. Al analizar las amenazas, vulnerabilidades y capacidades existentes, el estudio promueve una comprensión integral de la resiliencia educativa como una responsabilidad compartida entre el Estado, las comunidades y las familias, y como un pilar esencial del derecho a aprender, en todo momento, aún en contextos de crisis, emergencia o adversidad.

2 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030*. Ginebra: ONU

3 Naciones Unidas (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU

4 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2022). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2022–2030*. Lima: PCM.

5 Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2022). *Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030*. Lima: MINEDU

6 Inter–Agency Network for Education in Emergencies (INEE). (2021). *Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia*. Nueva York: INEE

4. Propósito del estudio y alcance

El presente estudio tiene como propósito caracterizar y analizar los riesgos no naturales que afectan la continuidad educativa en el Perú, frente a tres grandes grupos de peligros, que inciden directamente en el ejercicio del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes, los cuales son:

- **Peligros biológicos y para la salud:** incluyen pandemias, epidemias y enfermedades transmisibles que alteran la dinámica escolar y ponen en riesgo la salud de la comunidad educativa, tales como el COVID-19 o el dengue, así como las condiciones de insalubridad (agua insegura, deficiente saneamiento, contaminación ambiental) que limitan la asistencia y permanencia escolar.
- **Peligros vinculados a conflictos y violencia:** comprenden manifestaciones de violencia física, psicológica, sexual o simbólica, que ocurren tanto dentro como fuera del entorno de los espacios educativos, incluyendo violencia de género, acoso escolar (bullying), violencia comunitaria, conflictos sociales y pandillaje que amenazan la integridad, la seguridad y el bienestar emocional de los estudiantes.
- **Peligros cotidianos:** abarcan situaciones recurrentes y de menor magnitud, pero de alto impacto acumulativo, como la infraestructura deteriorada, los riesgos eléctricos, el tránsito inseguro, la presencia de basurales o entornos urbanos peligrosos que ponen en riesgo la integridad física y emocional de la comunidad educativa.

Este propósito se alinea con el objetivo de la consultoría, elaborar un análisis de riesgos ante peligros no naturales que afecten el acceso y la continuidad educativa, desde un enfoque intersectorial e interseccional y formular recomendaciones prácticas y territorializadas para los ámbitos de Lima Metropolitana y La Libertad.

Su finalidad es contribuir al fortalecimiento de la resiliencia educativa nacional y regional, conectando los marcos internacionales (Sendai, ODS 3,4,5 y 11) con los instrumentos nacionales de gestión del riesgo y educación (PLANAGERD, del MINEDU, PPRRD 2024–2026 y Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030), y permita identificar cómo estos lineamientos se expresan en la práctica territorial, en especial en las regiones de Lima Metropolitana (Comas y San Juan de Lurigancho) y La Libertad (Alto Trujillo, Florencia de Mora y El Porvenir).

A partir de esta integración conceptual y normativa, el estudio busca evaluar la coherencia entre lo normado y lo ejecutado en los territorios, identificando brechas y potencialidades institucionales que influyen en la continuidad educativa ante emergencias o crisis.

La información analizada proviene de una revisión documental y normativa, del análisis de fuentes estadísticas oficiales (INEI, MINEDU–SíseVe, MINSA, CENEPRED). Además, incorpora evidencia cualitativa de 34 entrevistas a actores clave, incluyendo funcionarios de los sectores educación, salud y protección, especialistas regionales, y directivos de 15 instituciones educativas (10 en Lima y 5 en La Libertad) así como las consultas a niñas, niños y adolescentes de las instituciones priorizadas de Lima, (4 II.EE.) y en la Libertad, de la ciudad de Trujillo (2 II.EE.).

Este proceso metodológico permite triangular información normativa, estadística y testimonial, garantizando la validez de los hallazgos y su utilidad práctica.

Finalmente, los resultados permitirán alimentar procesos de planificación y decisión tanto en el Ministerio de Educación (MINEDU) y sus instancias descentralizadas (DRE y UGEL), como en las entidades del SINAGERD (CENEPRED e INDECI), fortaleciendo la coordinación con los sectores salud, protección y gobiernos locales, que faciliten para la toma de decisiones sobre continuidad educativa, bienestar emocional y protección infantil ante crisis o emergencias.

De este modo, las variables de análisis, definidas por los tipos de peligros y las condiciones de vulnerabilidad y capacidad, se convierten en el eje operativo que permite conectar los marcos globales y nacionales con la realidad territorial observada en Lima y La Libertad, generando evidencia aplicada para orientar la política educativa hacia una gestión del riesgo más efectiva, equitativa y sostenible.



5.

Metodología y limitaciones

El presente estudio adopta una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa), orientado a comprender cómo los peligros biológicos y de salud, de violencia y cotidianos afectan la continuidad educativa, la protección y el bienestar de niñas, niños y adolescentes. Esto se ha sustentado en la triangulación de fuentes y perspectivas, para analizar los riesgos educativos frente a peligros biológicos, de violencia y cotidianos en Lima y La Libertad.

Se combinaron técnicas de análisis documental, entrevistas semiestructuradas, grupos focales y observación directa, con el fin de generar evidencia robusta y contextualizada.

5.1 Diseño del estudio

El estudio adopta un enfoque mixto, con predominio cualitativo, adecuado para comprender percepciones, prácticas y capacidades vinculadas a la gestión del riesgo educativo en contextos urbanos complejos. Este enfoque permite analizar riesgos biológicos, de salud, violencia y peligros cotidianos del entorno desde la experiencia directa de los actores educativos y territoriales, complementando la limitada disponibilidad de información actualizada y desagregada a nivel subnacional.

Se combinó la revisión documental y normativa con entrevistas semiestructuradas, análisis territorial, revisión de sistemas de información sectoriales y consultas participativas con la comunidad educativa.

Este diseño se justifica por la naturaleza exploratoria del estudio, por las brechas de información oficial a nivel regional y local, y por la necesidad de recoger percepciones situadas que permitan identificar vulnerabilidades, capacidades y rutas de acción adaptadas a cada territorio.

El enfoque incorpora principios de género, interseccionalidad, derechos, interculturalidad y accesibilidad. Estos principios orientaron la identificación de riesgos, la selección de participantes y el análisis final.

5.1.1 Planificación y articulación inicial

Se realizaron reuniones de coordinación con Save the Children en Perú y la Oficina de Defensa Nacional y de Gestión del Riesgo de Desastres del MINEDU (ODENAGED), con el fin de validar el cronograma, definir los instrumentos de recolección de información y mapear los actores institucionales y comunitarios relevantes en Lima Metropolitana y La Libertad.

5.1.2 Análisis documental y normativo

Incluyó la revisión sistemática de normas, políticas, planes y buenas prácticas sobre educación segura y gestión del riesgo a nivel nacional e internacional. Entre los principales instrumentos analizados destacan el Marco de Sendai (ONU, 2015), la Agenda 2030 (ODS 3, 4, 5 y 11), el PLANAGERD 2022–2030, el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022–2030), la Ley N.º 29664 del SINAGERD y su modificatoria el DS 060–2024–PCM; el PPRRD 2024–

2026 y las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia de INEE (2024), así como la RSG 005—2025—MINEDU (Lineamientos para el Plan de Gestión Reactiva) y la RM 189—2024—MINEDU (Gestión escolar — estructura DRE/UGEL).

Además, el análisis consideró la modificatoria del SINAGERD establecida en el DS 060—2024—PCM, que actualiza las responsabilidades y la articulación multisectorial para la gestión del riesgo educativo.

5.1.3 Trabajo de campo

Comprendió entrevistas semiestructuradas a representantes de los sectores educación, salud, protección, del MINEDU, la UGEL y la DIRESA/GERESA, así como a organizaciones aliadas (Acción por los Niños, Paz y Esperanza, Tarea, UNESCO y UNICEF).

También se realizaron consultas participativas con niñas, niños y adolescentes de las instituciones educativas priorizadas (4 en Lima y 2 en La Libertad), conducidas por el equipo de Save the Children en Perú para garantizar el cumplimiento de los protocolos de salvaguarda infantil.

Se visitaron y observaron directamente 15 instituciones educativas (10 en Lima Metropolitana y 5 en Trujillo y distritos aledaños), registrando condiciones de infraestructura, prácticas de gestión del riesgo y convivencia escolar. La selección de actores no tuvo fines de representatividad estadística, sino de profundidad analítica.

5.1.4 Análisis integrado y construcción de escenarios de riesgo

Se aplicó la herramienta de Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades (ACV)⁷, utilizada de manera complementaria como insumo humanitario para la comprensión de riesgos educativos. Esta herramienta se articuló con los lineamientos vigentes del proceso de estimación del riesgo de desastres del SINAGERD, a partir de la normativa actual de CENEPRED⁸, vigentes al momento de la realización de este estudio.

El análisis permitió identificar factores estructurales, sociales e institucionales que influyen en la vulnerabilidad y en las capacidades de respuesta del sistema educativo. Sobre esta base, y mediante la triangulación de información documental, estadística y testimonial, se construyeron escenarios de riesgo y resiliencia educativa para los ámbitos de Lima y La Libertad.

5.1.5 Validación participativa

Los hallazgos preliminares serán contrastados con actores territoriales y sectoriales mediante reuniones de revisión técnica y sesiones de retroalimentación con el equipo de Save the Children en Perú y el MINEDU.

Conforme a los Términos de Referencia, se prevé una fase final de validación subnacional con el Gobierno Regional de La Libertad, que incluirá la presentación pública de resultados y la recolección de aportes para el fortalecimiento de las recomendaciones.

7 El ACV se empleó solo como insumo cualitativo complementario, articulado con la metodología vigente de CENEPRED y sin reemplazar los lineamientos oficiales. https://preparecenter.org/wpcontent/sites/default/files/84700_3_analisis_de_vulnerabilidades_y_capacidad_caja_de_herramientas_con_fichas_de_referencia_sp_lr.pdf

8 La RM 334—2012—PCM, que aprobaba los Lineamientos Técnicos de Estimación del Riesgo, fue derogada mediante la RM 290—2025—en PCM el 28/10/2025. A la fecha de elaboración del presente estudio, CENEPRED no ha publicado aún nuevos lineamientos oficiales que la reemplacen. En consecuencia, el análisis se articula al marco normativo vigente del SINAGERD (Ley 29664, D.S. 048—2011—PCM y modificatorias), complementado con criterios metodológicos reconocidos internacionalmente, sin utilizar normativa derogada

5.1.6 Síntesis y difusión

Los resultados integrados serán incorporados en la elaboración del informe nacional y del documento subnacional, además de materiales de socialización dirigidos a los sectores educación, salud y protección. Este proceso se desarrollará en estrecha coordinación con Save the Children en Perú y el MINEDU, asegurando la alineación institucional y la utilidad práctica del producto.

El diseño metodológico considera la diversidad de contextos, niveles de gestión y actores involucrados, prestando especial atención a factores diferenciales como género, edad, discapacidad, lengua materna, nivel socioeconómico, origen étnico y accesibilidad territorial. De esta manera, el estudio prioriza una lectura interseccional del riesgo educativo, reconociendo que las desigualdades estructurales amplifican la exposición de niñas, niños y adolescentes a emergencias, violencias y exclusión educativa.

Asimismo, la selección metodológica respondió a criterios de viabilidad institucional y ética, garantizando que los instrumentos aplicados fueran claros, culturalmente pertinentes y comprensibles para los participantes (directores, docentes, personal de salud y representantes comunitarios).

El enfoque participativo y adaptativo permitió ajustar el proceso a las condiciones reales del territorio, respetando los tiempos, niveles educativos y disponibilidad de los actores locales.

Los resultados derivados de este proceso, producto de la triangulación entre evidencia documental, testimonios locales y datos estadísticos, constituyen una base sólida para formular recomendaciones estratégicas y políticas públicas orientadas a fortalecer la resiliencia educativa y la articulación multisectorial en los territorios priorizados.

5.2 Fuentes de información

La población objetivo del estudio estuvo conformada por instituciones educativas, docentes, directores, autoridades locales, servicios de salud y organizaciones sociales vinculadas a la gestión del riesgo y la protección escolar.

El universo comprendió

- 15 instituciones educativas públicas: 10 en Lima Metropolitana y 5 en Trujillo.
- 42 niñas, niños y adolescentes pertenecientes a las instituciones educativas focalizadas, cuyas opiniones fueron recogidas por el equipo técnico de Save the Children en Perú, con consentimiento informado, asentimiento y protocolos de protección.
- 4 UGEL: 04 (Comas), 05 (San Juan de Lurigancho), Trujillo Norte y Trujillo Sur.
- 2 direcciones de salud: DIRESA La Libertad y DIRIS Lima Norte.
- 6 organizaciones de la sociedad civil e internacionales: Acción por los Niños, Paz y Esperanza, Tarea Asociación Educativa, UNESCO, UNICEF y World Visión.

Recolección de datos primarios

- Zonas geográficas y periodo de trabajo de campo
- Lima Metropolitana: distritos de San Juan de Lurigancho y Comas (UGEL 05 y 04).
- La Libertad: distritos de La Esperanza, El Porvenir, Alto Trujillo y Florencia de Mora (UGEL Trujillo Norte y Sur).

Periodo de recolección: del 5 de agosto al 10 de octubre de 2025, con supervisión técnica de Save the Children en Perú.

Fuentes de información

Primarias: entrevistas, observación directa y registros de campo.

Secundarias:

- Ley N.º 29664 del SINAGERD y su modificatoria el DS 060—2024—PCM.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Sector Educación 2024—2026.
- RM 189—2024—MINEDU sobre estructura y funciones de la DREL y UGEL.
- RSG 005—2025—MINEDU sobre el Plan de Gestión Reactiva.
- Norma Técnica 302—MINEDU sobre seguridad y salud en el Trabajo.
- Ley General de Educación, Ley N.º 27972 y Ley N.º 27867.
- CENEPRED (2023)—Mapas de peligros y exposición.
- PRONIED (2023)—Diagnóstico nacional de infraestructura educativa.
- MINSA (2024)—Boletín Epidemiológico Nacional.
- MTC (2023)—Reporte de siniestralidad vial.
- MINEDU—SISEVE (2024)—Casos de violencia escolar.
- INEI (2024)—Indicadores sociales y educativos.
- Documentos del PLANAGERD (2022—2030), SINAGERD.
- Marco Integral de Seguridad Escolar (2022—2030).
- Proyecto Educativo Nacional al 2036, Ley General de Educación, Ley N.º 28044.
- Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N.º 29783.

Herramientas de recolección

- Guías de entrevista semiestructurada, adaptadas a cada tipo de actor.
- Guías de grupos focales.
- Carta de consentimiento para la participación de niñas, niños y adolescentes.
- Fichas de observación directa, basadas en los tres pilares del Marco Integral de Seguridad Escolar.
- Registros digitales de notas de campo.
- Matriz de Análisis de Capacidad y Vulnerabilidad (ACV), adaptada para el contexto educativo.
- Todas las entrevistas fueron grabadas con consentimiento informado y transcritas para su análisis posterior.

Método de muestreo

Las instituciones educativas y los participantes fueron seleccionados conforme a los criterios técnicos establecidos por las Instancias de Gestión Descentralizada del sector educación. Estos criterios responden a:

1. **Relevancia institucional y territorial** para la gestión del riesgo educativo, considerando actores del nivel sectorial (DREL, UGEL, IE) y local.
2. **Variación interna** dentro de las instituciones educativas focalizadas, incorporando diferencias en tipo de IE, nivel educativo y exposición a peligros como sismos, inundaciones, violencia, problemas de bioseguridad y riesgos del entorno.

3. **Experiencia previa** en procesos de resiliencia educativa, educación en emergencias, seguridad escolar y protocolos de prevención.
4. **Disponibilidad y voluntariedad** de directivos, docentes y personal técnico para participar en el estudio.

Es importante precisar que la selección de instituciones educativas responde a los criterios del proyecto y no del estudio, y que dicha selección se realizó según el riesgo, la vulnerabilidad, la infraestructura y la problemática socioeducativa identificada por las Instancias de gestión educativa descentralizada (IGED).

Tamaño de la muestra

- 36 entrevistas semiestructuradas a actores clave.
- Entrevistas a 42 niñas, niños y adolescentes de 4 instituciones educativas en Lima y 2 en La Libertad (5 grupos focales y 7 entrevistas), realizadas por el personal de Save the Children en Perú, para garantizar los protocolos de protección y salvaguarda.
- 15 observaciones directas en instituciones educativas.
- Revisión documental de 42 fuentes normativas, técnicas y estadísticas.

No se aplicó una fórmula estadística de cálculo muestral, dado que no se trató de un estudio de prevalencia.

En su lugar, se garantizó saturación temática, deteniendo la recolección cuando los testimonios dejaban de aportar información nueva o contradictoria.

Este procedimiento, habitual en estudios cualitativos, asegura validez interna y representatividad conceptual de los hallazgos.

5.3 Análisis de la data

El análisis se desarrolló mediante codificación temática, organización de categorías y triangulación de fuentes. Se revisaron entrevistas, grupos focales y documentos normativos para identificar patrones comunes relacionados con peligros, vulnerabilidades, capacidades y brechas.

El análisis se llevó a cabo en cuatro niveles complementarios:

- **Análisis documental:** revisión de marcos normativos y técnicos (GRD, educación, salud, protección) para identificar vacíos y coherencias con los enfoques de Sendai y Save The Children en Perú.
- **Análisis cualitativo:** codificación de entrevistas en categorías derivadas del marco conceptual: peligro, vulnerabilidad, capacidad, resiliencia y brechas.
- **Análisis estadístico descriptivo:** procesamiento de datos secundarios (INEI, MINEDU, MINSA) para contextualizar la magnitud de los riesgos, la violencia escolar y la ejecución presupuestal, comparando resultados por tipo de actor, territorio y tipo de peligro.
- **Triangulación de fuentes:** contraste entre documentos, entrevistas y observaciones de campo, y con información proveniente de SIMON, SISEVE y documentos sectoriales, asegurando consistencia y validez interpretativa.

Este enfoque permitió construir una narrativa empírica sólida entre la evidencia normativa, la información estadística y la realidad vivida por los actores educativos.

5.4 Rendición de cuentas y ética

El estudio se desarrolló bajo los principios y códigos éticos de la investigación social aplicada, en conformidad con el Código de Conducta y Protección Infantil de Save the Children (2023) y el Marco de Rendición de Cuentas de Save The Children (2023) y la Ley N.º 30466.

Los hallazgos preliminares fueron presentados y discutidos con el equipo técnico de Save the Children Perú.

Conforme a los Términos de Referencia, se realizó la validación participativa de resultados en el Gobierno Regional de La Libertad, con el concurso de la DREL, UGEL, representantes de II.EE, así como en la DREL de Lima Metropolitana, con participación de la UGEL y actores sectoriales, como ejercicio para el recojo de aportes y validación de las recomendaciones.

Este proceso busca asegurar la transparencia, apropiación institucional y sostenibilidad de las propuestas, en línea con las políticas de rendición de cuentas y el principio de participación efectiva de los actores locales.

Medidas adoptadas

- Consentimiento informado (verbal o escrito) de todos los adultos participantes.
- Asentimiento informado y acompañamiento institucional en las consultas con NNA.
- Anonimato y confidencialidad en la presentación de resultados.
- Prohibición expresa de grabación o fotografía sin autorización.
- Evitación de sesgos de poder o coerción en entrevistas a personal educativo.
- Inducción ética previa a todo el equipo investigador por parte de Save The Children en Perú.

El recojo de información con NNA fue ejecutado exclusivamente por el equipo técnico de Save the Children en Perú, garantizando seguridad emocional, privacidad y respeto cultural, para el cumplimiento de los protocolos de Protección Infantil y Salvaguarda de (2022) y del Código de Ética en la Investigación Social con Niñas, Niños y Adolescentes (Save the Children, 2023).

Este proceso busca asegurar la transparencia, apropiación institucional y sostenibilidad de las propuestas, en línea con las políticas de rendición de cuentas de Save The Children y el principio de participación efectiva de las y los actores locales.

5.5 Limitaciones

El estudio presenta limitaciones asociadas a la disponibilidad desigual de información a nivel subnacional, variaciones en los tiempos de participación de actores clave y restricciones administrativas en algunas instituciones educativas.

También pueden existir sesgos de autoselección y deseabilidad social. Las percepciones recogidas pertenecen a instituciones educativas focalizadas y no representan a la totalidad del territorio.

5.5.1 Retrasos en la autorización institucional

Algunas entidades públicas, como el Ministerio del Interior (Policía Nacional del Perú), las DEMUNA, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otros organismos descentralizados, solicitaron procesos de autorización formal previa para las entrevistas o consultas, lo que extendió los plazos previstos.

Esta situación se agravó con la entrada en vigor del Reglamento de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI, 2024), que exige el cumplimiento de protocolos

administrativos específicos para la ejecución de estudios o acciones por parte de organizaciones internacionales (como Save the Children) antes de interactuar con instituciones del Estado.

5.5.2 Procesos burocráticos de validación interinstitucional

Los tiempos administrativos requeridos por las unidades jurídicas y de cooperación de algunos sectores (especialmente MINEDU y MINSA) retrasaron la revisión formal de los productos y la autorización de acceso a información.

5.5.3 Disponibilidad desigual de datos estadísticos actualizados

En varios sectores, los registros de 2024 no estaban validados al momento del análisis, obligando a recurrir a triangulación con fuentes complementarias (2023 o anteriores).

5.5.4 Limitaciones logísticas y de accesibilidad territorial

La heterogeneidad de contextos en zonas periurbanas (Comas, Alto Trujillo, El Porvenir) dificultó la programación homogénea de entrevistas y observaciones de campo.

5.5.5 Heterogeneidad en capacidades institucionales

Se observó disparidad en la comprensión y aplicación de la gestión del riesgo entre actores regionales, locales y escolares, lo que condicionó la calidad y profundidad de algunas respuestas.

Estas limitaciones no afectan la validez del estudio, pero explican la extensión de algunos procesos técnicos y la postergación de la validación final nacional, que será completada en coordinación con el Gobierno Regional de La Libertad y los socios territoriales de Save the Children.



6. Marco conceptual

El presente estudio parte del reconocimiento de que la educación es un derecho humano fundamental y una función esencial del Estado, cuya garantía requiere la acción articulada de la comunidad educativa, las familias y los distintos sectores públicos vinculados a la protección, salud y gestión del riesgo de desastres.

Este principio, consagrado en la Constitución Política del Perú (1993) y en la Ley General de Educación N.º 28044, se refuerza en los compromisos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible refuerza la obligación de garantizar una educación segura, inclusiva y resiliente, especialmente en contextos de riesgo.

El riesgo educativo no se limita a los efectos de fenómenos naturales. Incluye peligros biológicos, peligros para la salud, riesgos sociales y peligros cotidianos o del entorno que afectan la continuidad del aprendizaje, la convivencia y el bienestar emocional. Desde el enfoque de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), el estudio analiza estos riesgos como el resultado de la interacción entre peligros, vulnerabilidades y capacidades, identificando medidas de prevención, reducción del riesgo, preparación y respuesta orientadas a garantizar la continuidad educativa y la protección de la población estudiantil.

Esta distinción responde a la observación técnica de diferenciar peligros biológicos (virus, bacterias, contagios) de peligros para la salud (calidad de agua, saneamiento, higiene), y de riesgos antropogénicos o sociales.

Este marco conceptual integra los enfoques intersectorial, interseccional y territorial, promovidos por Save the Children y son coherentes con los lineamientos del Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022) y del PLANAGERD 2022–2030.

Estos enfoques permiten analizar cómo los riesgos afectan de manera diferenciada a estudiantes según el género, la edad, la discapacidad, la condición migratoria y el contexto urbano.

En este marco, el riesgo educativo se entiende como el resultado de la interacción entre peligros y vulnerabilidades, en un contexto donde las capacidades institucionales y comunitarias influyen en la prevención, la preparación y la respuesta, además de la seguridad, la salud y el bienestar de la comunidad educativa, lo que afecta el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes.

6.1 Definición de conceptos claves

6.1.1 Peligro

Según el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (ONU, 2015), un peligro es un fenómeno, sustancia o actividad que puede causar daño o interrupción en el funcionamiento de una comunidad. En el ámbito educativo, los peligros incluyen:

- Peligros biológicos (virus, infecciones respiratorias, brotes estacionales)
- Peligros para la salud (agua contaminada, saneamiento deficiente)
- Peligros sociales o antropogénicos (violencia escolar, violencia de género, extorsión, acoso)
- Peligros cotidianos del entorno (riesgo vial, infraestructura insegura) (CENEPRED, 2021)

6.1.2 Riesgo educativo

De acuerdo con UNESCO (2023), el riesgo educativo se define como la probabilidad de que un evento o condición de origen natural, sanitario, social o estructural interrumpa los procesos de enseñanza y aprendizaje, afectando la continuidad, calidad y equidad educativa.

Este estudio adopta la formulación recomendada:

- Riesgo educativo = Peligro x Vulnerabilidad
- La exposición se entiende como parte de la vulnerabilidad, asociada al emplazamiento y al uso del suelo

6.1.3 Vulnerabilidad

La vulnerabilidad representa el conjunto de condiciones que incrementan la susceptibilidad al daño.

En educación, incluye:

- Factores materiales: infraestructura, servicios básicos, barreras de accesibilidad
- Factores institucionales: planificación, liderazgo, articulación, rotación del personal, entendidos como brechas normativas, organizativas y operativas que inciden en la capacidad de gestión y respuesta del sistema educativo.
- Factores sociales: desigualdades, género, exclusión y violencia

Esta clasificación se adapta de los enfoques de vulnerabilidad establecidos en los lineamientos de educación en emergencias y resiliencia educativa de UNICEF (2022)⁹, del CENEPRED (2021)¹⁰ y el Marco Integral de Seguridad escolar del MINEDU (2022)¹¹. Para efectos del estudio, la vulnerabilidad se analiza a partir de tres dimensiones interrelacionadas: material, institucional y social.

6.1.4 Capacidad

El PNUD (2020) define la capacidad como los recursos, habilidades y mecanismos que permiten anticipar, resistir, responder y recuperarse frente a los impactos de un peligro.

En el ámbito educativo incluye liderazgo directivo, organización escolar, articulación con salud y protección, brigadas, protocolos y redes de apoyo.

6.1.5 Resiliencia educativa

Capacidad de las instituciones, comunidades escolares y sistemas educativos para resistir, adaptarse y recuperarse de los efectos adversos de emergencias y desastres, asegurando la continuidad del aprendizaje y fortaleciendo competencias individuales y colectivas para enfrentar riesgos presentes y futuros. (CENEPRED, 2022; INEE, 2021).

9 UNICEF. (2022). Education in Emergencies: Guidance for Risk-Informed Programming. United Nations Children's Fund. Este documento define la vulnerabilidad educativa mediante factores estructurales, institucionales y sociales que incrementan la susceptibilidad al daño en contextos escolares.

10 CENEPRED. (2021). Guía para la Evaluación de Riesgos de Desastres – EVAR. Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. La guía establece la clasificación de vulnerabilidad en tres dimensiones: materiales, institucionales y sociales.

11 Ministerio de Educación. (2022). Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030. MINEDU. Este marco adopta y adapta el enfoque de vulnerabilidad al contexto educativo, integrando infraestructura, gestión escolar y factores sociales que afectan la continuidad del aprendizaje.

6.1.6 Exposición

La exposición se refiere a la presencia de personas, bienes o servicios en zonas susceptibles de ser afectadas por un peligro, constituyendo uno de los componentes fundamentales del riesgo de desastres (UNDRR, 2017).

En el ámbito educativo, la exposición está determinada por la ubicación de las instituciones en zonas de riesgo sanitario, ambiental, vial o social, así como por las condiciones del entorno inmediato, el uso del suelo y la disponibilidad de servicios básicos.

Una institución educativa ubicada en un entorno inseguro o con limitaciones en agua, saneamiento o accesibilidad presenta un nivel mayor de exposición a múltiples amenazas (CENEPRED, 2021).

Tabla 1. Definiciones

Definiciones clave		
Concepto	Definición (base normativa y conceptual)	Adaptación al contexto educativo
Peligro / Amenaza	Fenómeno, evento o acción potencialmente dañina que puede causar pérdidas o interrupciones (CENEPRED, 2021; UNDRR, 2015).	En el ámbito escolar, los peligros incluyen enfermedades transmisibles, violencia, contaminación o accidentes urbanos que comprometen la integridad y el aprendizaje.
Exposición	Presencia de personas, bienes o servicios en zonas susceptibles de ser afectadas por un peligro (CENEPRED, 2012).	Escuelas ubicadas en zonas de riesgo sanitario, inseguras o carentes de servicios básicos, donde estudiantes y docentes se encuentran expuestos a múltiples amenazas.
Vulnerabilidad	Condiciones físicas, sociales, económicas o institucionales que aumentan la susceptibilidad ante un peligro (CENEPRED, 2012; INEE, 2024).	En educación, se expresa en infraestructura deficiente, desigualdad social, violencia de género, falta de protocolos o debilidad institucional.
Capacidad	Conjunto de recursos, habilidades, conocimientos, y mecanismos que permiten anticipar, responder, y recuperarse de un evento adverso (PNUD 2020).	En el sistema educativo, se traduce en liderazgo docente, brigadas escolares, redes de apoyo intersectorial y mecanismos de coordinación local.
Riesgo educativo	Probabilidad de que un peligro, en interacción con la exposición, vulnerabilidad y capacidades existentes, genere consecuencias negativas sobre personas, medios de vida o servicios esenciales (UNDRR, 2015).	Riesgo educativo: posibilidad de que un evento o condición (biológica, social o cotidiana) interrumpa el aprendizaje, afecte la salud o comprometa la protección infantil.
Resiliencia	Capacidad de un sistema, comunidad o institución para resistir, adaptarse y recuperarse tras un impacto adverso, preservando sus funciones esenciales (INEE 2024).	En educación, implica la capacidad de mantener la continuidad del aprendizaje, la protección y el bienestar emocional en situaciones de emergencia o crisis sostenida.

Fuente: Elaboración propia.

6.2 Tipología de peligros abordados

El Ministerio de Educación (MINEDU) establece que la continuidad educativa se garantiza cuando la institución educativa mantiene condiciones adecuadas para seguir brindando el servicio educativo antes, durante y después de situaciones de emergencia.

Para dicho fin, el MINEDU identifica tres enfoques prioritarios de peligros, basados en su impacto directo sobre la salud, la integridad y la operación diaria del plantel en coherencia con la clasificación establecida por CENEPRED (2021) y los lineamientos del Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022).

6.2.1 Peligros biológicos y para la salud

Son eventos, procesos o condiciones de origen biológico, sanitario o ambiental que pueden afectar la salud de la comunidad educativa y la continuidad del aprendizaje.

Incluyen epidemias, pandemias, enfermedades transmisibles, deficiencias en agua y saneamiento, contaminación ambiental y condiciones insalubres en el entorno escolar.¹²

El MINEDU prioriza el enfoque sanitario y biológico debido a su capacidad inmediata de interrumpir el servicio educativo, generar ausentismo masivo y comprometer ambientes escolares seguros¹³.

6.2.2 Peligros vinculados a conflictos y violencia social o antropogénicos

Comprenden las diversas formas de agresión física, psicológica, sexual o simbólica que afectan el bienestar y la seguridad educativa: acoso escolar, violencia de género, violencia familiar y comunitaria.

Estos riesgos vulneran directamente el derecho a la educación y demandan coordinación sostenida entre los sectores educación, protección y justicia¹⁴.

La violencia constituye un peligro prioritario para el MINEDU por su impacto directo en el bienestar emocional de los estudiantes, la asistencia regular, la percepción de seguridad y la adecuada ejecución de actividades pedagógicas¹⁵.

6.2.3 Peligros cotidianos del entorno educativo

Se refieren a riesgos persistentes, de baja visibilidad, pero alta recurrencia, derivados de condiciones estructurales del entorno escolar: infraestructura deficiente, inseguridad vial, contaminación, hacinamiento y deficiente gestión urbana.

El MINEDU prioriza los peligros cotidianos porque las fallas operativas e infraestructurales son repetitivas, acumulativas y pueden generar incidentes que interrumpen la asistencia, dañan bienes y comprometen la seguridad del plantel.¹⁶

Constituyen expresiones del riesgo crónico y estructural que limitan la seguridad y bienestar escolar¹⁷.

12 Fuentes: CENEPRED (2021); OPS/OMS (2023); UNICEF (2022); MINSA (2024).

13 Fuente MINEDU: Marco de Continuidad del Servicio Educativo 2020–2023 (MINEDU, 2020). Lineamientos de Gestión del Riesgo en Instituciones Educativas (ODENAGED—MINEDU, 2021). Protocolo de retorno seguro a clases (MINEDU, 2021). Matriz oficial de peligros — ODENAGED, 2024.

14 Fuentes: INEE (2021); MIMP (2021); MINEDU—SiseVe (2024); Programa Nacional Aurora (2023)

15 Fuente MINEDU: Estrategia Nacional de Convivencia escolar, MINEDU, 2023; Norma Técnica para la convivencia escolar, MINEDU, 2019; Lineamientos de Tutoría y Orientación educativa, MINEDU, 2022, Lineamientos para comités de GRD en E, ODENAGED, 2021.

16 Fuente MINEDU: Compendio Normativo de Infraestructura Educativa (PRONIED, 2022). Lineamientos de Gestión de Riesgo en II.EE. (ODENAGED, 2021). Matriz de peligros priorizados en IE—ODENAGED 2024. Informe técnico de infraestructura educativa nacional (PRONIED, 2023).

17 Fuentes: CENEPRED (2021); ONU—Hábitat (2023); BID (2024); MINEDU (2022).

6.3 Enfoques conceptuales aplicados

El estudio incorpora enfoques conceptuales que orientan el análisis del riesgo educativo:

- Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022): pilares de seguridad, protección y continuidad educativa.
- Normas INEE 2024: dominios relacionados con acceso, protección, bienestar y calidad del aprendizaje.
- Enfoque *Whole of Government*¹⁸: articulación multinivel y multisectorial para la gestión del riesgo.
- Enfoque de derechos: basado en la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Enfoque territorial: reconoce diferencias entre zonas urbanas consolidadas, periferias y zonas de expansión.
- Enfoque interseccional: analiza cómo se combinan desigualdades de género, edad, discapacidad, origen y condición migratoria.

6.3.1 Enfoque de resiliencia educativa

Inspirado en el Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030 y las Normas Mínimas de la INEE (2021), este enfoque concibe la escuela como un ecosistema donde la preparación, la prevención y la recuperación son procesos permanentes.

La resiliencia educativa no solo se mide por la infraestructura, sino por la capacidad institucional, emocional y comunitaria de mantener la continuidad del aprendizaje.

6.3.2 Enfoque intersectorial

El estudio integra la acción coordinada entre educación, salud, protección, desarrollo social y gobiernos locales, en línea con el PLANAGERD 2022–2030 y con el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Sector Educación (PPRRD 2024–2026).

Este plan organiza la reducción de vulnerabilidades educativas a través de tres intervenciones centrales: infraestructura segura, continuidad pedagógica y preparación escolar, pilares que orientan la formulación de medidas preventivas y de fortalecimiento institucional.

La articulación intersectorial se sustenta en el enfoque de *Whole of Government*, que exige coordinación multinivel y multisectorial entre MINEDU, PRONIED, CENEPRED, INDECI, MINSA, MIMP, MIDIS, UGEL, DREL/GRE y gobiernos locales, superando respuestas fragmentadas y garantizando coherencia entre prevención, preparación, respuesta y recuperación educativa.

El Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022) y la Política Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (MIMP, 2021) reconocen esta articulación como condición esencial para la resiliencia.

En consecuencia, la gestión del riesgo educativo demanda mecanismos formales de coordinación, presupuestos integrados y protocolos compartidos de actuación, lo que vincula directamente este enfoque con las recomendaciones estratégicas de este estudio en materia de infraestructura resiliente, bienestar socioemocional, continuidad pedagógica y gobernanza educativa.

6.3.3 Enfoque interseccional

Reconoce que el riesgo afecta de forma diferenciada a las personas según género, edad,

¹⁸ El enfoque “*Whole of Government*” se refiere a un modelo de gobernanza que articula a todas las entidades del Estado, ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y locales, para coordinar políticas, presupuestos y acciones bajo un marco unificado de actuación. En gestión del riesgo, implica corresponsabilidad y acción integrada en prevención, preparación, respuesta y recuperación

discapacidad, lengua, pobreza o ruralidad.

Basado en ONU Mujeres (2022), analiza cómo las desigualdades de género, discapacidad, edad, etnicidad y territorio se superponen, generando vulnerabilidades diferenciadas en el acceso, permanencia y seguridad educativa.

Este enfoque, respaldado por la Política Nacional de Igualdad de Género (MIMP, 2019) y el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2021–2030, orienta el análisis hacia una comprensión más justa y contextualizada del riesgo educativo.

6.3.4 Enfoque de derechos y protección infantil

Basado en la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), la Ley 29719-MINEDU, Ley 31902, ODS 16.2, y en la Política Nacional de Educación al 2036, este enfoque enfatiza que toda acción de gestión del riesgo debe garantizar la protección, la participación y el bienestar integral de niñas, niños y adolescentes.

6.3.5 Enfoque territorial

Considera las particularidades socioambientales y urbanas de los contextos de Lima y La Libertad, priorizando estrategias adaptadas a las condiciones locales (PNUD, 2023 y Save the Children, 2024).

Los enfoques conceptualizados por el MINEDU, sanitario y biológico; convivencia escolar y protección; y riesgos cotidianos u operacionales, orientan el análisis de los peligros priorizados en las instituciones educativas evaluadas.

Estos enfoques permiten comprender cómo los eventos epidemiológicos, las situaciones de violencia y los riesgos operacionales afectan la continuidad educativa y guían la formulación de medidas específicas de prevención, reducción del riesgo y mejora de las condiciones escolares.

6.4 Interacción conceptual: Riesgo = peligro x vulnerabilidad

El riesgo educativo se entiende como la interacción entre los peligros y las vulnerabilidades existentes en instituciones y territorios. En este estudio se utiliza la formulación:

$$\text{Riesgo educativo} = \text{Peligro} \times \text{Vulnerabilidad}$$

La exposición se analiza como parte de la vulnerabilidad y se relaciona con la ubicación, el uso del suelo y el emplazamiento de las instituciones educativas. Los impactos se amplifican por brechas sociales, institucionales y territoriales (CENEPRED 2021), UNICEF (2022), PNUD (2020).

6.5 Adaptación al contexto educativo peruano

En el Perú, el sistema educativo enfrenta una exposición múltiple a riesgos que trascienden lo natural: enfermedades recurrentes, violencia estructural y condiciones urbanas inseguras.

La adaptación de estos conceptos al contexto peruano considera las brechas de infraestructura, las diferencias territoriales, la rotación de personal en DREL y UGEL, las restricciones presupuestales y la presencia de riesgos urbanos complejos, como violencia social, deficiencias en agua y saneamiento y problemas ambientales.

El Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022–2030) plantea tres pilares interdependientes que orientan la acción institucional:

- Infraestructura segura: condiciones físicas que minimicen la exposición a peligros.

- Gestión del riesgo en la educación: incorporación de la GRD en la planificación y gestión escolar
- Educación para la resiliencia: fortalecimiento de competencias de autoprotección y convivencia segura.

La adaptación conceptual al contexto peruano exige ajustar los marcos globales del riesgo a las condiciones reales de las instituciones educativas del país, considerando:

- Brechas de infraestructura escolar (PRONIED, 2023)
- Limitaciones de agua segura, saneamiento e higiene, críticas en zonas urbano—populares
- Entornos escolares con violencia interpersonal, inseguridad y riesgo social
- Escuelas con carga estudiantil elevada y recursos limitados
- Capacidades institucionales distintas entre regiones y UGEL

El MINEDU (ODENAGED, 2021) establece que los conceptos de riesgo se deben aplicar de forma contextualizada, considerando factores socioculturales, condiciones territoriales y brechas educativas históricas.

Para las II.EE. de Lima y La Libertad, la adaptación conceptual se enfoca en tres peligros centrales: biológicos, violencia y cotidianos, debido a su impacto inmediato en la continuidad educativa, tal como lo definió el MINEDU en el Marco para la Continuidad Educativa (2020–2023).

Por tanto, el riesgo educativo no se limita a una amenaza puntual, sino a un proceso dinámico donde vulnerabilidades estructurales y desigualdades sociales interactúan con capacidades comunitarias e institucionales.

6.6 Peligros biológicos, sociales y cotidianos

El estudio adopta un enfoque multiamenazas, reconociendo que los peligros biológicos, sociales y cotidianos impactan de forma simultánea en la continuidad educativa.

6.6.1 Peligros biológicos y para la salud

Los peligros biológicos corresponden a la presencia y transmisión de agentes vivos, virus, bacterias, hongos, parásitos y vectores, que pueden producir enfermedades infecciosas y afectar la salud, la asistencia y la continuidad educativa. Su ocurrencia se asocia a brotes estacionales, epidemias, condiciones climáticas y movilidad poblacional.

Por su parte, los peligros de salud se refieren a condiciones ambientales, higiénico—sanitarias y estructurales, muchas de ellas de origen antropogénico, que incrementan el riesgo de enfermedades y reducen las condiciones de salubridad en las instituciones educativas.

Incluyen deficiencias en el acceso a agua potable, saneamiento inadecuado, ventilación insuficiente, contaminación del aire, acumulación de residuos sólidos, deterioro de infraestructura que genera humedad y ambientes no saludables.

Ambos tipos de peligros interactúan y condicionan la salud, el bienestar y la continuidad educativa de los estudiantes, especialmente en contextos de alta densidad poblacional, infraestructura precaria y limitada capacidad institucional.

En el entorno educativo, estos peligros se manifiestan en enfermedades transmisibles, brotes epidemiológicos, condiciones insalubres, riesgo ambiental y fallas en bioseguridad escolar.

Su análisis se sustenta en estándares de preparación, protección y bienestar establecidos por las Normas Mínimas de la INEE (2024) y por el Marco Integral de Seguridad Escolar del MINEDU (2022), que destacan la obligación de garantizar ambientes saludables y protegidos

para niñas, niños y adolescentes.

En la literatura académica y de organismos internacionales, se identifican cómo los brotes de enfermedades interrumpen la educación (UNESCO), cómo la ausencia de servicios de agua, saneamiento e higiene impacta la salud de los escolares (UNICEF) y cómo estas deficiencias pueden afectar el desarrollo cognitivo en el entorno escolar (BID) – (2000 – 2024).

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2023) y el Marco de Sendai (ONU, 2015–2030), estos peligros de tipo antropogénicas impactan simultáneamente en la salud pública, la asistencia escolar y el bienestar psicosocial de las comunidades educativas.

En el contexto peruano, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD 2022–2030), reconoce que los brotes epidémicos y los déficits de servicios básicos (agua, saneamiento, ventilación) incrementan la exposición educativa al riesgo, y el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022–2030) plantea su abordaje mediante la integración de la gestión del riesgo y la salud escolar.

6.6.1.1. Exposición del sistema educativo ante peligros biológicos y de salud

A nivel nacional

La exposición de sistema educativo peruano frente a los peligros biológicos y de salud se manifiesta en:

- Más del 40% de las instituciones educativas están sin acceso continuo a agua potable.
- 27% de las instituciones con servicios higiénicos inoperativos o en mal estado (PRMIED, 2023).
- Infraestructura con ventilación deficiente, favoreciendo la transmisión de enfermedades respiratorias.
- Condiciones ambientales y climáticas que facilitan la proliferación de agentes biológicos en zonas rurales y amazónicas.

Lima Metropolitana

- Alta densidad poblacional y movilidad urbana, aumentando la exposición a enfermedades respiratorias y gastrointestinales.
- Infraestructura escolar cerrada o con ventilación insuficiente.
- Exposición a peligros sanitarios antropogénicos como contaminación del aire, ruido, emisiones vehiculares y calidad variable del agua.

La Libertad

- Instituciones rurales con deficiente acceso a saneamiento y agua segura.
- Humedad, deterioro estructural y ambientes cerrados que incrementan la proliferación de vectores y microorganismos.
- Exposición a contaminación por actividad agrícola o industrial cercana.

6.6.1.2. Vulnerabilidad ante peligros biológicos y de salud

La vulnerabilidad del sistema educativo frente a estos peligros se expresa en tres

dimensiones:

Vulnerabilidad estructural

- Infraestructura deteriorada o sin mantenimiento
- Servicios higiénicos inadecuados
- Puntos de agua no seguros
- Aulas con ventilación insuficiente
- Drenaje deficiente y acumulación de humedad

Vulnerabilidad social

- Pobreza e inseguridad alimentaria que exacerban riesgos de salud.
- Movilidad familiar y falta de acceso a servicios médicos.
- Violencia familiar o comunitaria que afecta el cuidado y bienestar.
- Estigma o discriminación por género, nacionalidad o discapacidad.

Vulnerabilidad institucional

- Escasa articulación entre MINSA y MINEDU para vigilancia y respuesta sanitaria escolar.
- Falta de protocolos permanentes de bioseguridad más allá de contextos postpandemia.
- Limitada capacidad de monitoreo sanitario desde IGED.
- Ausencia de personal responsable de salud escolar en la estructura básica de II.EE. o UGEL.

6.6.1.3. Brechas normativas frente a peligros biológicos y de salud

El análisis evidencia brechas normativas que incrementan la vulnerabilidad institucional:

- El país carece de un marco normativo integral de salud escolar que establezca estándares mínimos de vigilancia, prevención y respuesta.
- No existe una resolución conjunta MINSA–MINEDU que institucionalice la articulación sanitaria para el entorno educativo.
- Los lineamientos de bioseguridad elaborados durante la pandemia no han sido actualizados ni convertidos en normativa permanente.
- El PPRD 2024–2026 no desarrolla plenamente los riesgos sanitarios antropogénicos ni orienta medidas específicas para II.EE. con infraestructura deteriorada.
- No existen estándares obligatorios para ventilación mínima, iluminación, humedad, calidad del aire o manejo de residuos sólidos en instituciones educativas.
- Las IGED no cuentan con lineamientos operativos para el monitoreo de condiciones sanitarias ni para la vigilancia epidemiológica escolar.

Estas brechas limitan la capacidad institucional para anticipar, responder y recuperarse frente a riesgos sanitarios.

6.6.2 Peligros vinculados a conflictos y violencia sociales

Los conflictos sociales comprenden tensiones, disputas y desacuerdos entre grupos, comunidades, instituciones o actores del territorio que, al escalar, generan afectaciones directas o indirectas en el entorno escolar.

Estos conflictos pueden surgir por tensiones comunitarias, disputas territoriales, actividades económicas, gestión de recursos naturales, problemas de convivencia local o disputas políticas.

Cuando estos conflictos se agravan, pueden derivar en manifestaciones de violencia, tales como agresiones físicas o psicológicas, intimidación, estigmatización, castigo humillante, acoso, violencia de género o situaciones de inseguridad en el entorno escolar.

Este enfoque se alinea con los estándares de la INEE (2024), los cuales reconocen que los conflictos, y no solo la violencia, afectan la protección, el bienestar psicosocial y la continuidad educativa, especialmente en entornos con desigualdad o limitada presencia institucional.

En contextos educativos, los conflictos sociales inciden en la asistencia, el rendimiento, la permanencia y la seguridad de los estudiantes, generando tensiones que repercuten en el clima de convivencia escolar y en la gestión institucional.

La Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 16 reconocen la protección frente a la violencia como condición para ejercer el derecho a la educación.

En el Perú, la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia (MIMP, 2022, D.S: N.º 008—2021), el Programa Nacional Aurora, el Sistema Especializado de Reporte de Casos de Violencia Escolar—SiseVe (MINEDU, 2024) y la acción coordinada de la Policía Nacional del Perú (PNP) y la Fiscalía de la Nación constituyen los instrumentos de articulación para su prevención y atención.

De acuerdo con las Normas Mínimas de Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, 2024), los entornos educativos afectados por crisis deben garantizar espacios seguros, pertinentes y con abordaje de género y protección, lo cual evidencia que la violencia escolar y de género debe considerarse un riesgo estructural para la continuidad, la calidad y la equidad educativa.

6.6.2.1 Exposición a conflictos sociales

A nivel nacional

- El sistema educativo se expone a conflictos sociales vinculados a:
- Tensiones comunitarias por acceso a servicios y recursos (agua, saneamiento, transporte).
- Conflictos económicos o laborales en sectores productivos cercanos a las IE.
- Disputas territoriales, minería informal o actividades extractivas.
- Conflictos entre autoridades locales y organizaciones vecinales.
- Protestas sociales que afectan desplazamientos, seguridad y asistencia escolar.
- Conflictos vinculados a extorsión y crimen organizado.

Estos escenarios incrementan la incertidumbre, la interrupción de clases y la presencia de situaciones de riesgo emocional o físico para estudiantes y docentes.

Lima Metropolitana

- Conflictos por ocupación de espacios públicos, comercio informal y control territorial.
- Tensiones entre asociaciones de vivienda, municipalidades y actores privados.
- Disputas comunitarias que afectan la convivencia y la seguridad del entorno escolar.

La Libertad

- Conflictos comunitarios vinculados a inseguridad ciudadana, extorsión y actividad económica informal.
- Tensiones sociales que escalan a protestas o paralizaciones que afectan el acceso a las IE.
- Disputas territoriales o vecinales que repercuten en las escuelas de Trujillo, Florencia de Mora y El Porvenir.

6.6.2.2 Vulnerabilidad ante peligros vinculados a conflictos sociales

La vulnerabilidad educativa frente a conflictos sociales se expresa en tres dimensiones:

Vulnerabilidad estructural

- Instituciones sin cerco perimétrico o con accesos no controlados.
- Infraestructura sin zonas seguras o espacios para resguardo en caso de disturbios.

Vulnerabilidad social

- Comunidades con tensiones internas o limitada cohesión social.
- Familias con antecedentes de migración, pobreza o discriminación que incrementan el estrés comunitario.
- NNA expuestos a estigmatización o intimidación por pertenecer a determinados grupos.

Vulnerabilidad institucional

- Débil articulación entre las II.EE.—municipalidades—Policía—DEMUNA—MIMP para prevención y respuesta.
- Falta de protocolos específicos para manejo de conflictos locales que impactan en IE.
- Ausencia de equipos psicosociales permanentes para la atención de estudiantes afectados.
- Escasa capacidad para monitorear tensiones comunitarias y anticipar riesgos para la escuela.

6.6.2.3 Brechas normativas vinculadas a los conflictos sociales

- No existe una norma marco que articule a MINEDU—MIMP—PNP—gobiernos locales para la gestión de conflictos sociales que afectan escuelas¹⁹.
- Los lineamientos de convivencia escolar no desarrollan procedimientos para conflictos comunitarios que repercuten en el entorno educativo.
- Falta incorporación explícita de conflictos sociales como “peligros” dentro de los lineamientos del PPRRD y del Marco Integral de Seguridad Escolar.
- Débil institucionalización de mecanismos de alerta temprana comunitaria para identificar tensiones cercanas a la IE.

6.6.3 Peligros cotidianos

Los peligros cotidianos se definen como aquellos riesgos persistentes, de baja visibilidad o frecuencia, pero de alta recurrencia y acumulación, derivados de condiciones estructurales del entorno escolar y urbano: infraestructura deficiente, inseguridad vial, contaminación, hacinamiento, falta de mantenimiento, gestión del territorio deficiente o exposición ambiental.

Esta definición operacional está inspirada en los lineamientos del CENEPRED (2021) sobre evaluación de riesgos en infraestructura educativa, y en el marco del Marco Integral de Seguridad Escolar del MINEDU (2022), que promueve la infraestructura segura en el ámbito educativo.

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres — CENEPRED (2021) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) conceptualizan estos peligros como manifestaciones del riesgo crónico en contextos vulnerables, donde la precariedad urbana, la falta de servicios y la planificación inadecuada aumentan la exposición educativa.

El Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022) incorpora este enfoque en su pilar de infraestructura segura, promoviendo la identificación y mitigación de los riesgos cotidianos desde el ámbito educativo.

6.7 Vulnerabilidad educativa e interseccional

La vulnerabilidad educativa se expresa en el acceso, la permanencia, los aprendizajes y el bienestar de estudiantes. Afecta con más intensidad a niñas y adolescentes, estudiantes con discapacidad, población migrante y familias en situación de pobreza o violencia.

Desde un enfoque interseccional, estas vulnerabilidades se combinan y generan impactos diferenciados dentro de una misma institución educativa.

Se consideran también las vulnerabilidades descritas en los Child Protection Minimum Standards (2022), relacionadas con riesgo de violencia, negligencia, explotación y abuso (UNICEF, 2022; INEE, 2024; CENEPRED, 2021).

Esta vulnerabilidad es interseccional porque afecta de manera diferente a estudiantes según:

- Género
- Edad
- Condición de discapacidad
- Situación migratoria

19 Resolución Ministerial 383—2025—MINEDU actualiza los protocolos de atención de violencia contra niñas, niños y adolescentes en las IE.

- Nivel socioeconómico
- Contexto familiar y comunitario

Las II.EE. con menor acceso a recursos, infraestructura precaria o articulación institucional débil presentan mayor vulnerabilidad frente a brotes, violencia o incidentes operativos.

Según el Marco de Sendai (Prioridad 1) y el PLANAGERD 2022–2030, comprender el riesgo implica reconocer las desigualdades que amplifican los impactos de los peligros.

La Agenda 2030 y los principios de “no dejar a nadie atrás” (ONU, 2015) refuerzan que las estrategias educativas deben priorizar a los grupos históricamente excluidos.

En este sentido, la vulnerabilidad no es una condición estática, sino una construcción social derivada de la interacción entre las características individuales y la capacidad institucional del entorno.

6.8 Exposición educativa

La exposición educativa se relaciona con la localización de las instituciones en zonas de riesgo geodinámico, sanitario, vial, ambiental o social. También depende del emplazamiento, las condiciones del entorno y la disponibilidad de servicios básicos.

De acuerdo con el CENEPRED (2020), la exposición forma parte esencial del análisis del riesgo y permite dimensionar el impacto potencial de un evento adverso sobre los servicios educativos.

En contextos urbanos y rurales, esta exposición se amplía por la localización de escuelas en zonas de riesgo sanitario, vial, ambiental o social, así como por la falta de planes de gestión del riesgo en los centros educativos.

El Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022) establece que toda institución educativa debe identificar sus niveles de exposición y definir medidas preventivas en su planificación institucional, mientras que el PLANAGERD 2022–2030 promueve la reducción de la exposición mediante infraestructura resiliente y protocolos de evacuación.

La exposición educativa se refiere a la presencia de estudiantes, docentes, personal escolar e infraestructura en zonas susceptibles a los peligros identificados.

La exposición aumenta cuando:

- Las II.EE. se ubican en zonas periurbanas con problemas sanitarios.
- Hay deficiencias de agua y saneamiento.
- Las escuelas están cerca de focos de violencia o inseguridad.
- Los ambientes están hacinados.
- Hay una mayor movilidad estudiantil.

La ODENAGED (2021) resalta que la exposición debe analizarse considerando la densidad escolar, accesibilidad, condiciones del entorno y las dinámicas territoriales.

6.9 Capacidades institucionales e intersectoriales

La capacidad institucional se refiere al conjunto de recursos, competencias, procedimientos y mecanismos de articulación intersectorial e intergubernamental que permiten a una institución o territorio prevenir, enfrentar y recuperarse de los impactos de un evento adverso.

Las capacidades institucionales e intersectoriales incluyen liderazgo escolar, organización interna, rutas de actuación, articulación con sectores salud y protección, mecanismos de comunicación y redes de apoyo comunitario.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales e intersectoriales es un componente central de la gestión del riesgo educativo. Estas capacidades se desarrollan dentro del marco de la Prioridad 2 del Marco de Sendai (2015–2030), orientada al fortalecimiento de la gobernanza del riesgo para gestionarlo de manera eficaz.

Bajo este principio, las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada (IGED20) tienen un rol clave en la articulación con gobiernos locales, sectores sociales y entidades del SINAGERD.

El SINAGERD (Ley N.º 29664) y el PLANAGERD 2022–2030 la conciben como un proceso continuo de fortalecimiento institucional y de gobernanza, que requiere la integración funcional de los sectores educación, salud, protección, seguridad y ambiente.

A nivel intersectorial, se requiere una cooperación efectiva entre educación, salud, protección, desarrollo social y gestión del riesgo para asegurar intervenciones oportunas y coherentes que favorezcan la continuidad del servicio educativo.

En el marco educativo, esta capacidad se expresa en los roles de las instancias de gestión descentralizada (IGED) así como en la incorporación de la gestión del riesgo en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y en los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres (PGRD) de las instituciones educativas.

Las Normas INEE (2024) refuerzan esta noción al definir la planificación, la rendición de cuentas y la coordinación multisectorial como pilares de una respuesta educativa eficaz.

Se consideran:

Capacidades institucionales (IE y UGEL)

- Funcionamiento de comités de GRD, tutoría y convivencia
- Protocolos actualizados (salud, violencia, emergencias)
- Capacidad docente para identificar riesgos
- Mantenimiento básico y limpieza
- App educativa SISEVE para reportes de violencia
- Coordinación interna entre dirección, docentes y APAFA

Capacidades intersectoriales (gobiernos y servicios externos)

- DEMUNA, CEM, Serenazgo
- Centros de Salud o postas para vigilancia epidemiológica
- Municipalidades para saneamiento, control vectorial o mantenimiento
- Policía Nacional para seguridad perimetral
- Programas sociales articulados (Wasi Mikuna (Qali Warma) , PP0068)

El nivel de riesgo escolar depende directamente de la disponibilidad y funcionamiento de estas capacidades. Estas capacidades permiten a las IGED y a las instituciones educativas anticipar escenarios de afectación, activar mecanismos de apoyo y restablecer condiciones adecuadas para el aprendizaje, evitando acciones aisladas o respuestas fragmentadas.

20 La identificación de actores educativos se realizó con base en la estructura establecida por la RM 189–2024–MINEDU, que define funciones y articulación de las Direcciones Regionales de Educación (DREL/GRE) y de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) como *Instancias de Gestión Educativa Descentralizada (IGED)*.

6.10 Vulnerabilidad estructural

La vulnerabilidad estructural se refiere a las condiciones físicas que incrementan el riesgo de interrupción educativa. Incluye deficiencias en infraestructura, inseguridad en edificaciones, servicios básicos insuficientes, barreras de accesibilidad y entornos escolares expuestos a peligros físicos.

Estos factores limitan la capacidad de las instituciones educativas para mantener condiciones seguras y operativas.

Su análisis se sustenta en el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022) y en los criterios de estimación del riesgo de CENEPRED, que priorizan la identificación de fallas estructurales y no estructurales que pueden afectar la protección y continuidad del aprendizaje.

Estas incluyen infraestructuras deterioradas, instalaciones eléctricas inseguras, baños insuficientes o inoperativos, aulas hacinadas, espacios no adaptados a necesidades educativas y ambientes con humedad, filtraciones o daños visibles.

Según el CENEPRED (2021), la vulnerabilidad estructural se expresa en la susceptibilidad física de los bienes expuestos, en este caso, las edificaciones escolares y su infraestructura crítica, ante los peligros identificados.

El Marco de Sendai (ONU, 2015–2030) amplía este enfoque al señalar que los entornos inseguros, la precariedad urbana y la falta de mantenimiento constituyen factores que amplifican el riesgo y limitan la resiliencia institucional.

A nivel sectorial, el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022–2030) identifica la infraestructura segura como uno de los tres pilares de la gestión educativa del riesgo, promoviendo su evaluación periódica, refuerzo estructural y adecuación a los estándares de accesibilidad universal.

Asimismo, tanto el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y el ODS 4 (Educación de calidad) establecen que los entornos educativos deben ser seguros, inclusivos y resilientes, lo cual implica garantizar la integridad física de las edificaciones, la accesibilidad universal y la sostenibilidad ambiental de los espacios escolares.

El PLANAGERD 2022–2030 ratifica esta visión al proponer la reducción de la vulnerabilidad estructural del sistema educativo mediante la mejora de la infraestructura y la incorporación de criterios de resiliencia y adaptación al cambio climático en los proyectos de inversión pública.

6.11 Vulnerabilidad social

La vulnerabilidad social se define como el conjunto de condiciones socioeconómicas, culturales y demográficas que determinan la capacidad de las personas y comunidades educativas para anticipar, afrontar y recuperarse de los efectos de un evento adverso.

Estas condiciones no modifican la exposición física al peligro, pero sí incrementan los impactos y reducen la capacidad de afrontamiento y recuperación, afectando especialmente la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

Esta vulnerabilidad incluye desigualdades estructurales, pobreza, discriminación, violencia de género, conflictividad social, barreras de acceso a servicios y limitaciones en apoyo psicosocial. En el ámbito estudiantil, se expresa a través de riesgos de protección y bienestar emocional, tales como violencia escolar, familiar o comunitaria, inseguridad alimentaria, movilidad o migración, estigmas por género, nacionalidad o discapacidad y ausencia de soporte emocional en el hogar.

A diferencia de la vulnerabilidad estructural que se vincula a los componentes físicos de las instituciones educativas, la vulnerabilidad social se relaciona con desigualdades preexistentes, como pobreza, exclusión, violencia doméstica, trabajo infantil o brechas de género, acoso escolar, que no incrementan la exposición geográfica, pero sí profundizan los efectos de una emergencia, limitan la resiliencia y generan mayores barreras para la recuperación educativa y la protección

estudiantil.

Según el Marco de Sendai (ONU, 2015–2030), los factores sociales constituyen una dimensión central del riesgo, ya que los desastres no afectan a todas las personas por igual, sino en función de su condición social, económica y de acceso a servicios esenciales. El PLANAGERD 2022–2030 incorpora este principio al señalar que la gestión de riesgo debe integrar la vulnerabilidad social y territorial en la planificación pública, priorizando a los grupos en situación de mayor desprotección.

Asimismo, la Agenda 2030 y los ODS 1, 3, 4 y 5 subrayan la importancia de erradicar la pobreza, garantizar el bienestar, asegurar educación de calidad y promover la igualdad de género como condiciones estructurales para reducir el riesgo social y proteger a poblaciones vulnerables.

En el contexto educativo, el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022–2030) y la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia (MIMP, 2022) reconocen que la vulnerabilidad social afecta directamente la continuidad educativa.

Esto es especialmente evidente en zonas periurbanas y rurales, donde el acceso desigual a recursos, redes de apoyo y servicios básicos incrementa el riesgo de ausentismo, deserción escolar y vulneración de derechos, reforzando la necesidad de enfoques de protección, bienestar y resiliencia educativa.

6.12 Vulnerabilidad institucional

La vulnerabilidad institucional se relaciona con limitaciones en la gestión escolar y en la capacidad de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada (IGED) para planificar, coordinar y responder de manera oportuna ante situaciones adversas. Incluye brechas en liderazgo, rotación de personal, insuficiencia de recursos, debilidad en la articulación territorial y ausencia de protocolos o sistemas de seguimiento.

El fortalecimiento de esta dimensión implica consolidar procesos internos, asegurar claridad de roles, mejorar los flujos de información y establecer mecanismos de coordinación con sectores como salud, protección y gobiernos locales.

Estos elementos son coherentes con la Prioridad 2 del Marco de Sendai, que destaca la importancia de una gobernanza robusta del riesgo para garantizar continuidad educativa y seguridad comunitaria.

Se refiere principalmente a brechas en la gestión escolar: comités de GRD y convivencia con funciones débiles, falta de protocolos actualizados o activación deficiente, escasa articulación con servicios comunitarios, carga administrativa excesiva para directivos, carencia de mantenimiento preventivo, reportes limitados en SISEVE y sistemas de vigilancia.

El CENEPRED (2021) define la vulnerabilidad institucional como la limitada capacidad operativa y de gestión de las entidades responsables para integrar la reducción del riesgo en sus procesos de planificación, inversión y educación.

El Marco de Sendai (Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo) destaca que la debilidad institucional es una de las principales causas del impacto desproporcionado de los desastres, especialmente en los sistemas de servicios públicos esenciales como la educación.

El PLANAGERD 2022–2030 y la Ley N.º 29664 (que crea el SINAGERD) establecen la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales a través de estructuras permanentes de coordinación, instrumentos normativos actualizados y formación continua del personal técnico.

En el ámbito educativo, el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022) y las Normas Mínimas de Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, 2010/2021) reafirman la importancia de la gobernanza institucional y la participación comunitaria en la gestión del riesgo.

6.13 Resiliencia educativa

La resiliencia educativa se entiende como la capacidad de los sistemas, instituciones, comunidades y actores educativos para anticipar, resistir, adaptarse y recuperarse frente a crisis o eventos adversos, manteniendo la continuidad del aprendizaje, la protección integral y el bienestar emocional de niñas, niños y adolescentes.

Este concepto trasciende la noción de “retorno a la normalidad” y propone un proceso dinámico de transformación adaptativa, en el que la escuela se convierte en un espacio clave para la reconstrucción social, la cohesión comunitaria y la reducción del riesgo futuro.

La resiliencia educativa implica garantizar el aprendizaje, la protección y el bienestar emocional durante emergencias. Depende del liderazgo escolar, la preparación, la articulación intersectorial y la implementación del Marco Integral de Seguridad Escolar y las Normas Mínimas de Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, 2024).

De acuerdo con la UNESCO (2017), la resiliencia educativa implica el fortalecimiento simultáneo de tres capacidades interrelacionadas:

- ✓ Capacidad de absorción: mantener las funciones básicas del sistema educativo ante perturbaciones.
- ✓ Capacidad de adaptación: ajustar estrategias pedagógicas, logísticas y de gestión para sostener el aprendizaje.
- ✓ Capacidad de transformación: innovar y reestructurar el sistema para responder de manera sostenible a nuevos escenarios de riesgo.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (ONU, 2015–2030) establece que la educación es un pilar transversal para el fortalecimiento de la resiliencia social, al promover conocimientos, actitudes y valores que preparan las comunidades para enfrentar amenazas múltiples, tanto naturales como antrópicas.

Por su parte, el Comprehensive School Safety Framework – CSSF (GADRRRES, 2022) define la resiliencia educativa como el resultado de la integración de tres pilares fundamentales:

- ✓ **Infraestructura segura:** edificaciones diseñadas, mantenidas y adaptadas para resistir amenazas multiamenazas.
- ✓ **Gestión institucional del riesgo:** gobernanza educativa articulada, con planes, protocolos y capacidades organizacionales sostenibles.
- ✓ **Educación para la resiliencia:** incorporación de la gestión del riesgo, la ciudadanía ambiental y la convivencia pacífica en el currículo, fomentando comportamientos seguros y solidarios.

En el contexto nacional, el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022–2030) adopta estos mismos pilares y define la resiliencia educativa como un proceso continuo que integra la gestión del riesgo en la vida escolar, promoviendo el aprendizaje seguro, la convivencia saludable y la participación activa de la comunidad educativa.

Del mismo modo, el PLANAGERD 2022–2030 y las Normas Mínimas de Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, 2010/2021) refuerzan que la resiliencia no solo depende de infraestructura o protocolos, sino de la capacidad institucional y social para sostener la educación como derecho durante las emergencias.

Según el MINEDU, la resiliencia en educación implica:

- **Continuidad del proceso pedagógico**, incluso en condiciones adversas (MINEDU, 2020).
- **Organización institucional flexible**, con ajustes temporales de asistencia, aforo o uso de ambientes.
- **Protocolos de actuación claros** frente a emergencias sanitarias, violencia o incidentes operacionales.
- **Articulación efectiva** con UGEL, municipalidades, centros de salud y servicios de protección.
- **Fortalecimiento de capacidades docentes** para responder y acompañar emocionalmente al estudiantado.
- **Aprovechamiento de recursos comunitarios**, brigadas escolares e instancias locales de protección.

La resiliencia educativa se basa en la interacción entre capacidades existentes, adaptación al contexto territorial y aprendizajes institucionales acumulados.²¹

6.14 Interseccionalidad

La interseccionalidad se entiende como un marco analítico y metodológico que permite reconocer cómo múltiples dimensiones de identidad, como el género, la edad, la etnia, la condición socioeconómica, la discapacidad o el territorio interactúan de manera simultánea, generando formas diferenciadas de vulnerabilidad o privilegio frente a los riesgos y desigualdades sociales.

De esta manera, la interseccionalidad explica cómo se acumulan riesgos según género, edad, discapacidad, origen, idioma o condición migratoria. No es solo un enfoque descriptivo, sino que orienta decisiones de política, priorización y asignación de recursos.

El concepto fue desarrollado inicialmente por Kimberlé Crenshaw (1989)²² para describir cómo las experiencias de las mujeres afroamericanas no podían comprenderse solo desde la categoría de “género” o “raza” por separado, sino desde la intersección entre ambas.

Los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020), ONU Mujeres (2021) y la CEPAL (2022) han adaptado este enfoque para el análisis de políticas públicas y programas sociales.

Según el BID (2020), la interseccionalidad es

“una forma analítica que reconoce la interacción entre dos o más factores sociales que definen a una persona. Cuestiones de la identidad como el género, la etnia, la raza, la ubicación geográfica, la condición de movilidad, o incluso la edad no afectan de forma separada; se combinan de distintas maneras, generando desigualdades o ventajas diversas”.

De igual modo, la Política Nacional de Igualdad de Género (DS N.º 008—2019—MIMP) incorpora el enfoque interseccional como principio orientador, al señalar que “las mujeres no son un grupo homogéneo, sino que viven condiciones distintas según edad, discapacidad, pertenencia étnica, orientación sexual, identidad de género o territorio”.

En el ámbito educativo, la UNESCO (2021) aplica este enfoque para comprender cómo las condiciones sociales, culturales y geográficas determinan el acceso desigual al derecho a la educación, especialmente frente a crisis o emergencias.

21 Referencias: MINEDU (2020) Marco para la continuidad del servicio educativo. ODENAGED (2021) Lineamientos de GRD en IE. MINEDU 2022, Lineamiento de tutoría y orientación educativa; PRONIED 2023, Diagnostico Nacional de Infraestructura Educativa.

22 Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. University of Chicago Legal Forum.

La interseccionalidad constituye un enfoque esencial para comprender cómo los peligros afectan de manera diferenciada a grupos específicos de estudiantes según la combinación de factores sociales, culturales, económicos y de identidad.

En el contexto de las II.EE. evaluadas en Lima y La Libertad, la interseccionalidad muestra que los principales grupos afectados son:

- Niñas, niños y adolescentes, particularmente ante riesgos de violencia de género.
- Estudiantes con discapacidad, expuestos a mayores barreras de protección y accesibilidad.
- Estudiantes migrantes, especialmente venezolanos, afectados por discriminación y barreras socioeconómicas.
- Hogares con pobreza o inseguridad alimentaria, más vulnerables ante peligros biológicos y ausentismo.
- Estudiantes de familias desestructuradas o con violencia intrafamiliar, con mayor riesgo emocional.

El análisis interseccional orienta la priorización de medidas de protección, tutoría y acompañamiento emocional, tal como solicita MINEDU en la Estrategia Nacional de Convivencia Escolar (2023).

6.15 Enfoque intersectorial

El enfoque intersectorial se entiende como una estrategia de articulación entre sectores, instituciones y niveles de gobierno, orientada a abordar los problemas públicos de manera integral, reconociendo que los riesgos que afectan el derecho a la educación no pueden ser abordados de forma aislada.

Los peligros tales como los biológicos, de salud, violencia y cotidianos no pueden ser gestionados por un solo sector, sino mediante la acción coordinada del conjunto del Estado y la sociedad.

El enfoque intersectorial reconoce que sectores como educación, salud, protección y gobiernos locales deben coordinar acciones preventivas, de respuesta y recuperación para proteger el derecho a la educación frente a riesgos biológicos, sociales y cotidianos.

Según ODENAGED (2021), la gestión intersectorial es indispensable para enfrentar peligros biológicos, violencia y riesgos cotidianos porque cada uno de estos peligros requiere servicios especializados.

Actores clave en el enfoque intersectorial

- UGEL y DRE: asistencia técnica, seguimiento y articulación de protocolos.
- MINSA (RIS—Centros de Salud): vigilancia epidemiológica, ASH y control vectorial.
- Municipalidades: mantenimiento de vías, salubridad, limpieza pública, apoyo logístico y control ambiental.
- DEMUNA: protección de derechos y atención de casos de violencia.
- CEM — Ministerio de la Mujer: atención especializada a víctimas de violencia.
- PNP: seguridad externa, prevención en rutas y zonas vulnerables.
- Qali Warma: soporte alimentario que influye en asistencia y permanencia.
- Programas sociales MIDIS y servicios PCM: articulación con PP0068, alertas y seguimiento territorial.

Relevancia del enfoque intersectorial

- Permite **reducir vulnerabilidades estructurales, sanitarias y sociales**.
- Viabiliza intervenciones que la II.EE. sola no podría ejecutar (control vectorial, ASH, seguridad).
- Asegura que la **continuidad educativa** sea sostenida por todo el sistema local, no solo por la escuela.
- Responde a la política de **articulación territorial** establecida por el SINAGERD y el MINEDU.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015) y la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018), la intersectorialidad implica la cooperación estructurada entre los sectores de educación, salud, protección social, seguridad, vivienda, transporte y ambiente con el fin de lograr resultados sostenibles en bienestar y desarrollo humano.

En el contexto peruano, el Decreto Supremo N.º 111–2012–PCM, que aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establece la gestión intersectorial como principio rector del SINAGERD, promoviendo la coordinación entre ministerios y niveles de gobierno para reducir vulnerabilidades y fortalecer capacidades.

El PLANAGERD 2022–2030 desarrolla este principio mediante un enfoque territorial, multisectorial y participativo, donde la educación, la salud y la protección social se articulan para asegurar la continuidad de los servicios esenciales.

El Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022) adopta la intersectorialidad como uno de sus ejes operativos, estableciendo que la seguridad escolar requiere la participación activa de los sectores educación, salud, vivienda, transportes, defensa, mujer y poblaciones vulnerables, junto con la comunidad y los gobiernos subnacionales.

Además, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (MIMP, 2022) enfatiza la articulación intersectorial como condición necesaria para garantizar entornos protectores libres de violencia y fortalecer el bienestar integral de niñas, niños y adolescentes.

6.16 Enfoque teórico y analítico adoptado

El estudio se sustenta en un enfoque integral e interdisciplinario que articula tres marcos conceptuales complementarios:

- **La Gestión Integral del Riesgo de Desastres** (CENEPRED–INDECI, Ley N.º 29664; PLANAGERD 2022–2030), que concibe el riesgo como resultado de la interacción entre peligros, vulnerabilidades y capacidades, y promueve una gestión preventiva, correctiva y reactiva en todos los niveles del sistema educativo.
- **La Educación en Situaciones de Emergencia** (INEE, 2010; actualización 2021), que reconoce la educación como un derecho fundamental durante las crisis y establece estándares mínimos para garantizar acceso, equidad, protección y aprendizaje continuo en contextos adversos.
- **La Teoría de Sistemas Adaptativos** (Holling, 2001; UNESCO, 2017), que interpreta a la escuela como un ecosistema social complejo, compuesto por dimensiones físicas, pedagógicas, institucionales y psicosociales, capaz de reorganizarse ante perturbaciones externas y fortalecer su resiliencia.

Este marco analítico permite comprender la educación como un sistema vivo, donde las condiciones estructurales (infraestructura y servicios), sociales (entornos, convivencia y bienestar) e institucionales (gobernanza, gestión y coordinación intersectorial) determinan la exposición al riesgo y la capacidad de recuperación.

El análisis combina evidencia documental, normativa y empírica, incluyendo entrevistas, observaciones y revisión estadística, integrando los enfoques interseccionales (que visibiliza desigualdades de género, discapacidad, etnicidad y territorio) e intersectorial (que articula la acción conjunta entre educación, salud y protección).

En consonancia con el enfoque integral e interdisciplinario adoptado, el estudio integra el análisis conceptual con la evidencia territorial y empírica, mediante el uso de herramientas participativas como el Mapeo de Actores Clave (MAC) y las entrevistas semiestructuradas a directivos de instituciones educativas.

El Mapeo de Actores Clave (MAC) se desarrolló siguiendo la metodología del CENEPRED (2021) y las recomendaciones de Save the Children (2023), permitiendo identificar los vínculos, funciones, capacidades y niveles de articulación entre los sectores educación, salud, protección, gestión del riesgo y gobiernos locales.

Este instrumento posibilita analizar la gobernanza del riesgo educativo y evidenciar las brechas de coordinación intersectorial que influyen en la exposición y vulnerabilidad institucional.

Por su parte, las entrevistas a funcionarios de los sectores involucrados, especialistas regionales, directores y NNA de las instituciones educativas seleccionadas, aportan una perspectiva cualitativa sobre la aplicación real de los marcos normativos y la efectividad de los mecanismos de respuesta.

Estas evidencias permiten comprender cómo se construye la resiliencia educativa desde el territorio, y cómo las condiciones locales, recursos, liderazgo, redes de apoyo, interactúan con las políticas nacionales.

De esta manera, el estudio operacionaliza los enfoques intersectorial e interseccional a través de la evidencia recogida en campo, fortaleciendo la consistencia analítica y la validez contextual del diagnóstico. El resultado es un análisis que combina teoría, normativa y práctica, reflejando el carácter multinivel, participativo y sistémico del riesgo educativo en el Perú.

El marco normativo del presente estudio se sustenta en las disposiciones que regulan la gestión del riesgo de desastres en el Perú, así como en los instrumentos sectoriales y territoriales que orientan la prevención, la reducción, la preparación y la respuesta en el sistema educativo.

La Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) se define como un proceso social orientado a evitar, reducir y controlar los factores de riesgo, articulando las acciones del Estado y de la sociedad para proteger la vida y la continuidad de servicios esenciales como la educación.

Esta definición se encuentra en la Ley N.º 29664 y su modificatoria DS 060–2024–PCM, que establecen la organización, competencias y mecanismos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

El sector educación incorpora la GRD a través del Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Sector Educación (PPRRD 2024–2026) y del Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022), que orientan la prevención, la seguridad, la protección y la continuidad educativa.

La implementación de la GRD en el sector es responsabilidad del MINEDU y sus Instancias de Gestión Educativa Descentralizada (IGED), conforme a la RM 189–2024–MINEDU, que establece la estructura y funciones actualizadas de DRE y UGEL. La Ley General de Educación (Ley N.º 28044) establece la obligación de garantizar condiciones seguras y protectoras en todas las instituciones educativas. Esta obligación se articula con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), que asignan competencias en prevención, respuesta y control de riesgos en los niveles regional y local.

A nivel normativo sectorial reciente, la RSG N.º 005–2025–MINEDU aprueba los lineamientos del Plan de Gestión Reactiva (PGR), que orienta las acciones educativas durante emergencias y la protección de estudiantes.

Asimismo, la Norma Técnica N.º 302–MINEDU establece lineamientos de seguridad y salud en el trabajo en instituciones educativas.

A nivel ambiental, la Política Nacional de Educación Ambiental (DS 005—2021—MINAM) refuerza principios de sostenibilidad, ciudadanía ambiental y gestión del territorio, con implicancias directas en riesgos sanitarios, ambientales y de infraestructura.

El marco internacional se articula con el Marco de Sendai 2015—2030, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS 3, 4, 5, 10 y 11), la Convención sobre los Derechos del Niño y las Normas INEE 2024, que establecen estándares de acceso, protección y resiliencia en educación durante emergencias.

El marco normativo que orienta este estudio se organiza en dos niveles: **marcos internacionales y marcos nacionales.**

Ambos establecen principios, obligaciones y lineamientos para la gestión del riesgo de desastres, la protección de la niñez y la garantía de la continuidad educativa frente a peligros biológicos, de salud, sociales y cotidianos, así como a condiciones de vulnerabilidad estructural, social e institucional.



7. Marco normativo

7.1 Marcos internacionales

Estos instrumentos no solo orientan las políticas nacionales, sino que ofrecen marcos conceptuales y operativos que sustentan la intervención territorial y proporcionan los principios generales de derechos humanos, reducción del riesgo de desastres y escuelas seguras que el Perú ha adoptado y adaptado a su legislación interna.

7.1.1 Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989)

Este tratado, que fue ratificado por el Perú en 1990, reconoce el derecho de todo niño, niña y adolescente a la educación segura, accesible y de calidad, a la salud y a la protección contra toda forma de violencia o negligencia (Arts. 28 y 29). Constituye el marco jurídico base para el enfoque de protección infantil libre de violencia y discriminación.

Su aplicación implica que los Estados deben adoptar medidas activas para garantizar que la educación continúe incluso en contextos de emergencia.

Relevancia:

- Artículo 19: protección contra toda forma de violencia
- Artículos 28 y 29: derecho a la educación en condiciones de seguridad y dignidad
- Base legal para el análisis de peligros sociales y de violencia

En el contexto peruano, este principio se refleja en programas de atención a escuelas afectadas por desastres y en políticas de prevención de la violencia escolar, como el Sistema Especializado de Reporte de Casos de Violencia Escolar (SÍSeVe) del MINEDU.

7.1.2 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 (“Reducción del riesgo de desastres | ONU GINEBRA”)

Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Marco de Sendai orienta las políticas globales hacia la reducción del riesgo de desastres desde un enfoque multiamenazas e inclusivo.

Es el instrumento global que establece cuatro prioridades: (i) comprensión del riesgo, (ii) fortalecimiento de la gobernanza del riesgo, (iii) inversión en reducción del riesgo para la resiliencia y (iv) preparación y recuperación.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015 – 2030) respalda el enfoque del estudio al reconocer que los peligros no se limitan a fenómenos naturales, sino que incluyen también a los peligros biológicos, como epidemias y enfermedades, al igual que a los riesgos ambientales y tecnológicos que afectan directamente a las escuelas.

Si bien el Marco de Sendai no incorpora dentro de su clasificación oficial a los conflictos sociales ni a la violencia interpersonal como peligros, sí enfatiza la necesidad de gobernanza intersectorial, la protección de servicios esenciales como la educación y la preparación ante eventos que alteren la continuidad educativa.

Su **Prioridad 3**, el de “Invertir en la reducción del riesgo para la resiliencia” y la **Prioridad 4**, para “Mejorar la preparación para la respuesta y reconstruir mejor” enfatizan la protección de los servicios esenciales, entre ellos la educación, como pilares de la resiliencia comunitaria.

El Perú adoptó este marco mediante su incorporación al **Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, PLANAGERD 2022–2030**, que adapta sus principios al sistema nacional de gestión del riesgo.

Durante la pandemia de COVID–19, este enfoque sirvió de base para acciones coordinadas entre MINEDU, MINSA y MIDIS para sostener el aprendizaje remoto, distribuyendo materiales y alimentos escolares como parte de la respuesta humanitaria.

7.1.3 Iniciativa Global de Escuelas Seguras – Marco Integral de Seguridad Escolar – MISE (GADRRRES, 2022)

Constituye el referente internacional más relevante para la reducción del riesgo en el sector educativo. Este marco establece tres pilares, (infraestructura segura, gestión del riesgo en la educación y educación para la resiliencia), que orientan las políticas nacionales para garantizar escuelas seguras, inclusivas y sostenibles.

El enfoque de protección frente a la violencia y los conflictos sociales utilizado en este estudio se sustenta en el marco de **GADRRRES (Global Alliance for Disaster Risk Reduction and Resilience in the Educación Sector)**, cuyo Marco Integral de Seguridad Escolar incorpora explícitamente los riesgos asociados a la violencia interpersonal, la protección infantil, la seguridad del entorno escolar y el bienestar psicosocial.

A diferencia del Marco de Sendai, GADRRRES amplía el espectro de amenazas relevantes para la escuela hacia aquellas que afectan la convivencia y la seguridad educativa, lo cual permite integrar peligros sociales dentro del análisis de riesgo educativo.

Propone el modelo de escuelas seguras y resilientes basado en tres pilares:

- Infraestructura escolar segura
- Gestión del riesgo a nivel institucional
- Educación en reducción de riesgo y resiliencia

El Perú adoptó este modelo a través del Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030 (MINEDU), convirtiéndose en uno de los países pioneros de la región en su aplicación.

7.1.4 Agenda 2030 para el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS–ONU, 2015)

La Agenda 2030 reconoce a la educación como un motor del desarrollo y establece cinco de sus objetivos en relación este, los cuales están directamente vinculados con este estudio:

- ✓ **ODS 3:** Salud y bienestar promueve entornos escolares saludables, la prevención de enfermedades, atención psicosocial y bienestar emocional.
- ✓ **ODS 4:** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje durante la vida.
- ✓ **ODS 5:** Igualdad de género impulsa espacios escolares libres de violencia de género, discriminación y acoso, promoviendo la equidad en el acceso y la permanencia.

- ✓ **ODS 11:** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- ✓ **ODS 16:** Paz, justicia e instituciones sólidas fomenta la convivencia pacífica, la prevención escolar y el fortalecimiento de la ciudadanía desde la escuela.

Los tres tipos de peligros analizados en el presente estudio, biológicos y para la salud, vinculados a conflictos y violencia, y cotidianos guardan una correspondencia directa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Esta relación permite contextualizar el riesgo educativo dentro de los compromisos globales asumidos por el Estado peruano en materia de bienestar, equidad, resiliencia y sostenibilidad, en coherencia con los ODS y los marcos internacionales vigentes. Al vincular los peligros biológicos, de violencia y cotidianos con los ODS 3, 4, 5, 11 y 16, se facilita una lectura integral del riesgo educativo como parte de las metas de salud, educación de calidad, igualdad de género, comunidades sostenibles e instituciones sólidas, sin emitir orientaciones de política o intervención.

7.1.5 Normas Mínimas de Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, 2024)

Las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, 2024) constituyen el marco operativo internacional de referencia para garantizar el derecho a la educación en contextos de crisis, emergencias y desastres.

Estas normas establecen estándares de calidad que orientan la planificación, implementación y evaluación de respuestas educativas seguras, inclusivas y sostenibles, asegurando que la educación cumpla sus funciones esenciales de protección, bienestar psicosocial y continuidad del aprendizaje

El marco INEE (2024) organiza sus estándares en cinco dominios interrelacionados:

- ✓ Normas fundamentales: principios transversales que garantizan participación, coordinación, análisis y rendición de cuentas en todas las fases de la respuesta educativa.
- ✓ Acceso y entorno de aprendizaje: busca asegurar espacios educativos seguros, inclusivos y accesibles para todas y todos los estudiantes.
- ✓ Enseñanza y aprendizaje: promueve programas educativos relevantes, culturalmente apropiados y adaptados al contexto de emergencia.
- ✓ Docentes y otros profesionales de la educación: define estándares para su selección, formación, bienestar y apoyo psicosocial.
- ✓ Política educativa: establece lineamientos para fortalecer los sistemas nacionales de educación, su gobernanza y la integración de la gestión del riesgo de desastres.

En el contexto peruano, este marco es altamente pertinente para el fortalecimiento de la gestión integral del riesgo educativo enfatizando la continuidad educativa y el bienestar psicosocial de estudiantes y docentes.

Los principios de la INEE (2024) complementan los lineamientos del Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022–2030) y del PLANAGERD 2022–2030, al promover una educación que no se interrumpa ante crisis sanitarias, conflictos o peligros cotidianos, y que ofrezca a las y los estudiantes un entorno protector, seguro y resiliente.

La gestión reactiva del sector educación se enmarca en los Lineamientos para el Plan de Gestión Reactiva del Sector Educación (RSG 005–2025–MINEDU), que establecen los procesos de preparación, activación y recuperación frente a eventos adversos.

Relevancia

- Estándar 1.1: Entorno de aprendizaje seguro y equitativo.
- Estándar 2.3: Protección y bienestar psicosocial.
- Se relaciona con acoso, convivencia y peligros cotidianos.

7.2 Marcos nacionales

El marco normativo nacional se sustenta en leyes, políticas y planes que desarrollan la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) y su articulación con el sector educación, la salud y la protección social.

En el Perú, el marco institucional se estructura a partir de la Ley N.º 29664, que crea el SINAGERD, y se complementa con el PLANAGERD 2022–2030 y el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022–2030).

7.2.1 Constitución Política del Perú (1993)

La Constitución reconoce que la educación es un derecho fundamental y una función primordial del Estado, que debe garantizar su calidad, equidad y continuidad.

La Ley N.º 28044, en su artículo 2, destaca que el Estado, la sociedad y la familia son corresponsables de la educación y deben promover su desarrollo en condiciones de seguridad.

Esta base normativa respalda la responsabilidad compartida que el estudio plantea entre los sectores público y social para proteger el derecho educativo ante emergencias.

7.2.2 Ley N.º 29664 – Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

Esta ley crea el marco institucional para la gestión del riesgo en el Perú, estableciendo los componentes de prospectiva, correctiva y reactiva.

Reconoce que la reducción del riesgo debe ser parte de la política nacional de desarrollo y que los sectores, incluido el educativo, deben incorporar la GRD en su planificación institucional.

El estudio se enmarca en este mandato, evaluando cómo el sector educación implementa las políticas del SINAGERD en sus niveles regionales y locales (DRE, UGEL e II.EE.).

Relevancia

- Art. 2: Reconoce el riesgo como función de peligro, vulnerabilidad y capacidades
- Establece gestión prospectiva, correctiva y reactiva
- Vincula directamente el rol del MINEDU en GRD (Art. 17)

Peligros vinculados

Biológicos, operacionales y estructurales.

D.S. 048—2011—PCM y su modificatoria DS 060—2024—PCM — Reglamento del SINAGERD

Este reglamento desarrolla operativamente la Ley N.º 29664, precisando los principios, componentes, responsabilidades y mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Relevancia

- Establece responsabilidades sectoriales.
- Manda el funcionamiento de COE sectorial y planes de contingencia.
- Sostiene la articulación con salud, municipalidades y PNP.

Peligros vinculados

- Biológicos, sociales y operacionales.

7.2.3 Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2022—2030 (PLANAGERD)

El PLANAGERD es el instrumento rector del SINAGERD y adopta un enfoque multiamenazas, territorial y participativo.

Establece metas específicas para el sector educación: fortalecer la infraestructura resiliente, capacitar al personal docente y promover la cultura de la prevención desde las aulas.

Esta acción se articula con el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022) y con el Plan Nacional de Educación Ambiental, generando coherencia entre prevención, adaptación y continuidad educativa.

Sus objetivos estratégicos 1 y 4 se relacionan con la educación segura y la resiliencia institucional.

Peligros vinculados

- Peligros biológicos, naturales, sociales y operacionales, en un enfoque multiamenazas.

7.2.4 Marco Integral de Seguridad Escolar 2022—2030 (MINEDU) y lineamientos de GRD en Instituciones educativas (ODENAGED 2021): Marco sectorial y lineamiento técnico

Este marco sectorial traduce el enfoque de la GRD al contexto educativo y define tres pilares: infraestructura segura, gestión institucional preventiva y convivencia escolar protectora. Asimismo, adapta al contexto nacional los tres pilares globales de Escuelas Seguras: infraestructura segura, gestión del riesgo y educación para la resiliencia.

Promueve la articulación entre los sectores de educación, salud y protección para garantizar la seguridad física, social y emocional de la comunidad educativa. El estudio se alinea con este marco al analizar cómo las instituciones educativas implementan la gestión del riesgo como parte del proceso pedagógico y organizativo.

Lineamientos de Gestión del Riesgo de Desastres en Instituciones Educativas (ODENAGED, 2021)

Relevancia

- Documento central para los peligros priorizados por MINEDU.

- Define las categorías de peligros aplicables: biológicos, violencia y cotidianos.
- Establece los roles de las instituciones educativas, UGEL, DRE y actores intersectoriales.
- Base de los enfoques conceptuales empleados en este estudio.

Norma Técnica de Convivencia Escolar (MINEDU, 2019)

Relevancia

- Establece mecanismos de prevención y atención de la violencia.
- Vincula al SISEVE como sistema obligatorio.
- Estructura la respuesta en las instituciones educativas.

Peligros vinculados

- Violencia, acoso, agresiones, riesgo social.

Criterios Generales de Diseño para Infraestructura Educativa y Guía General (PRONIED – MINEDU)

Relevancia

- Establecen los lineamientos para el diseño, construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura educativa, con énfasis en condiciones de seguridad, funcionalidad y sostenibilidad.
- Definen criterios mínimos para garantizar infraestructura segura y adecuada.
- Orientan las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo.

Peligros vinculados

- Peligros cotidianos y operacionales.
- Riesgos estructurales, asociados al deterioro, diseño inadecuado o falta de mantenimiento de la infraestructura educativa.

7.2.5 Política Nacional de Educación Ambiental (MINAM–MINEDU, 2021)

Aunque su enfoque principal es ambiental, esta política contribuye a la formación ciudadana para la sostenibilidad y la prevención de riesgos.

Promueve la gestión sostenible del territorio y la participación estudiantil en la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático.

El estudio retoma esta política para mostrar cómo los componentes ambientales y climáticos se integran a la resiliencia educativa.

7.2.6 Plan Bicentenario del Perú

La política del MIMP establece la necesidad de prevenir la violencia y promover entornos familiares y escolares seguros, mientras que el Plan Bicentenario incluye la reducción de desigualdades territoriales como objetivo estratégico.

El estudio asume estos lineamientos al priorizar la prevención de la violencia escolar y de género como componentes de la resiliencia educativa.

7.2.7 Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Sector Educación (PPRRD 2024 – 2026)

Detalla las acciones específicas del MINEDU para reducir vulnerabilidades físicas y fortalecer las capacidades escolares y de gestión local. Es el marco operativo directo de este estudio.

7.2.8 Ley General de Educación – Ley N.º 28044 (2003)

La Ley General de Educación establece que el Estado garantiza el derecho a una educación de calidad en condiciones de equidad y pertinencia, asegurando la continuidad del servicio educativo aun en situaciones adversas.

Este mandato se vincula directamente con el análisis de riesgos en el sistema educativo, ya que exige que las instituciones educativas cuenten con condiciones básicas de seguridad, protección y bienestar para estudiantes y docentes.

Reconoce la educación como derecho y función esencial del Estado, estableciendo la responsabilidad del MINEDU en la gestión de riesgos y la seguridad escolar.

En el marco de los peligros priorizados en este estudio, biológicos, violencia y cotidianos, la Ley General de Educación refuerza la obligación del sector de mantener el servicio educativo en entornos seguros, prevenir situaciones que afecten la integridad de los estudiantes y asegurar que las brechas de infraestructura, saneamiento y convivencia no deriven en exclusión o abandono escolar.

7.2.9 Ley N.º 29719 Ley que promueve la convivencia sin violencia en las II.EE. (2011)

La Ley N.º 29719 y su Reglamento (D.S. 010–2012–ED) constituyen el marco principal para comprender la violencia escolar, el acoso e intimidación entre estudiantes y otras formas de maltrato como peligros que afectan la continuidad educativa.

Esta ley establece la obligación de que las II.EE. cuenten con comités de tutoría y convivencia, mecanismos de prevención, procedimientos de atención de casos y registro obligatorio de incidentes.

A ello se suma la Norma Técnica de Convivencia Escolar (RM N.º 627–2016–MINEDU y modificatorias), que desarrolla la “ruta de atención” para casos de violencia, precisando la coordinación con los servicios de protección (DEMUNA, CEM, PNP y redes de salud) y regula el uso del sistema oficial de reporte del MINEDU (SISEVE).

Estos instrumentos conforman el marco normativo específico que sustenta el análisis de los peligros sociales y de violencia desarrollado en el capítulo 8.2 y explican por qué estos peligros afectan la continuidad educativa y requieren mecanismos de protección escolar e intersectorial.

7.2.10 Proyecto Educativo Nacional al 2036 (PEN) – Política pública de largo plazo

El PEN 2036 define la visión de largo plazo de la educación peruana, reconociendo la necesidad de un sistema **inclusivo, equitativo, resiliente y pertinente al territorio**.

Incluye metas relacionadas con:

- Escuelas seguras y acogedoras
- Desarrollo integral de estudiantes
- Gobernanza articulada del sistema
- Incorporación de enfoques de **equidad, interculturalidad, género y sostenibilidad**

Este estudio aporta evidencia para que la **resiliencia educativa, la GRD y la seguridad escolar** se consoliden como ejes permanentes de la calidad educativa en el marco del PEN al 2036.

7.2.11 Política Nacional de la Niñez y Adolescencia 2021–2030 y Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia

Estos instrumentos, liderados por el MIMP, refuerzan la protección integral de niñas, niños y adolescentes y la responsabilidad del Estado de garantizar entornos familiares y escolares seguros, libres de violencia y discriminación.

Su enfoque se articula con la necesidad de prevenir la violencia escolar, la violencia basada en género y la exclusión, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad social.

7.2.12 Ley N.º 29783 — Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (2011) y Política nacional Multisectorial de Salud Mental

La Ley N.º 29783 es aplicable a instituciones educativas en tanto centros de trabajo, y refuerza la obligación de garantizar entornos seguros y saludables para el personal y, por extensión, para el estudiantado.

La Política Nacional Multisectorial de Salud Mental incorpora explícitamente el rol de la escuela en la promoción del bienestar emocional y la prevención de riesgos psicosociales, aspectos relevantes para el análisis de impactos de la violencia, el estrés y las emergencias sobre la comunidad educativa.

Ambas normas se aplican a instituciones educativas y refuerzan la obligación del Estado de garantizar entornos seguros para estudiantes y personal docente.

7.2.13 Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo (CENEPRED, RM 334 — 2012—PCM)

Define la metodología oficial para identificar peligros, vulnerabilidades y capacidades. Su aplicación adaptada orientó el análisis de riesgos educativos.

Complementariamente

- El **INDECI** regula la gestión reactiva, asegurando asistencia y recuperación post—emergencia.
- El **CENEPRED** lidera la gestión prospectiva y correctiva, clave en el diagnóstico de vulnerabilidades educativas.
- El **MINEDU**, a través de **ODENAGED**, coordina la transversalización de la GRD y la protección escolar.
- Los **gobiernos regionales y locales** son responsables de incorporar la seguridad educativa en sus planes de desarrollo concertado, conforme a la **Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972)**.

7.2.14 Programa Presupuestal 0068 (PP0068) y Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Sector Educación 2024–2026

El Programa Presupuestal 0068 (PREVAED) es el instrumento financiero orientado a reducir la vulnerabilidad y atender emergencias frente a peligros de origen natural y antrópico, priorizando aquellos de mayor recurrencia e impacto.

Este programa se articula con el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Sector Educación (PPRRD) 2024–2026, que establece lineamientos y medidas específicas para disminuir riesgos en instituciones educativas, garantizando la continuidad del servicio educativo en concordancia con el SINAGERD.

Ambos instrumentos constituyen el puente operativo entre la normativa y la ejecución de acciones preventivas y correctivas en las escuelas.

7.2.15 Coherencia entre los marcos y el enfoque del estudio

El presente estudio adopta una visión integradora y coherente entre los marcos internacionales y nacionales, traduciendo sus principios en herramientas prácticas para la resiliencia educativa.

El estudio mantiene una visión integradora de estos marcos, traduciéndolos en herramientas para la resiliencia educativa. La coherencia se expresa en cuatro dimensiones principales, sintetizadas en la Tabla 2 (con columna de enfoques).

Tabla 2. Dimensiones de articulación normativa y enfoque del estudio

Dimensión	Tipo de instrumentos clave	Correspondencia normativa	Aplicación en el estudio	Enfoques relevantes
Derechos de la niñez y educación segura	Convención sobre los Derechos del Niño, Constitución, Ley 28044, PEN, Política de Niñez y Adolescencia	Garantizan el derecho a una educación segura y de calidad, con protección prioritaria de la niñez.	Fundamentan el análisis de continuidad educativa como obligación de derechos.	Protección, interseccional
Gestión del riesgo y resiliencia	Marco de Sendai, SINAGERD, PLANAGERD, MISE, PPRRD, lineamientos CENEPRED	Integran la GRD en todos los sectores y niveles de gobierno.	Orientan la construcción de escenarios de riesgo educativo y las recomendaciones de GRD escolar.	Peligros biológicos y de salud, riesgos cotidianos, intersectorial
Inclusión, igualdad y bienestar psicosocial	ODS 4 y 5, Política de Igualdad de Género, Política de Salud Mental, Plan de Acción por la Infancia	Plantean la reducción de brechas y la protección de grupos en situación de mayor vulnerabilidad.	Orientan el análisis interseccional de vulnerabilidades educativas.	Género, discapacidad, pobreza, migración
Articulación intersectorial y territorial	Ley N.º 29664, ROF MINEDU, políticas sectoriales de salud, protección y ambiente	Definen responsabilidades compartidas entre sectores y niveles de gobierno.	Respaldan las propuestas de coordinación entre II.EE., UGEL, municipalidades, salud y protección social.	Intersectorial, territorial

Fuente: Elaboración propia.

En conjunto, estos marcos sustentan la metodología y el enfoque del estudio al comprender el riesgo educativo como resultado de la interacción entre amenazas, vulnerabilidades y capacidades, y traducir esta comprensión en recomendaciones viables, multisectoriales y sostenibles.

El marco normativo vigente no se limita a regular la respuesta ante emergencias, sino que impulsa la prevención, la protección y la adaptación resiliente del sistema educativo, en coherencia con los compromisos internacionales del Perú.

a. Marcos Internacionales

Tabla 3: Marcos internacionales aplicables al análisis de riesgos educativos

Instrumento internacional	Aporte central al estudio	Relación con el enfoque del estudio	Enfoques relevantes para el estudio
Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 (ONU, 2015)	Establece las prioridades globales: comprensión del riesgo, gobernanza, inversión y preparación. Incluye amenazas biológicas, epidemias y riesgos ambientales.	Base conceptual de GRD y de la resiliencia educativa; orienta el análisis de peligros biológicos y de salud y la gobernanza escolar.	Multiamenaza; agua y saneamiento, salud escolar; gestión institucional; articulación intersectorial
Agenda 2030 – ODS 3, 4, 5, 10 y 11	Plantea estándares para educación segura, salud, equidad e inclusión.	Vincula bienestar, continuidad educativa e igualdad de género.	Salud escolar; equidad; género; resiliencia comunitaria
Comprehensive School Safety Framework 2017–2030 (GADRRRES)	Define los 3 pilares de Escuelas Seguras: infraestructura, gestión del riesgo y educación en resiliencia.	Modelo adoptado por MINEDU y operacionalizado en el Marco Integral de Seguridad Escolar.	Infraestructura segura; convivencia; riesgos cotidianos; educación resiliente
Directrices INEE 2010/2021	Estándares globales para continuidad educativa, protección y bienestar en crisis.	Base para las recomendaciones sobre continuidad educativa, salud mental y protección.	Continuidad educativa; protección; salud mental; bienestar
Marco de Seguridad Escolar Integral UNESCO (2019)	Integra convivencia pacífica, equidad e inclusión como ejes de seguridad escolar.	Fundamenta el análisis de violencia escolar y convivencia protectora.	Convivencia; violencia; enfoque de derechos
OMS–OPS Salud Escolar 2020–2024	Lineamientos sobre bioseguridad, ASH y control epidemiológico.	Sustenta los peligros biológicos y de salud en el análisis.	ASH; vigilancia epidemiológica; salud escolar
Education Resilience Approaches – Banco Mundial (2022)	Conceptualiza la resiliencia educativa como eje del desarrollo.	Aporta criterios para recomendaciones multinivel y enfoques interseccionales.	Interseccionalidad; resiliencia institucional; vulnerabilidad social

Fuente: Elaboración propia.

b. Marcos Nacionales

Tabla 4: Marcos nacionales aplicables a la gestión del riesgo educativo

Instrumento nacional	Aporte central al estudio	Relación con el enfoque del estudio	Enfoques relevantes para el estudio
Constitución Política del Perú (1993)	Reconoce la educación y la salud como derechos fundamentales.	Base jurídica para la continuidad educativa y obligación estatal.	Derechos; continuidad educativa
Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036 – RM 571–2020–MINEDU	Define educación resiliente, inclusiva y segura como política de Estado.	Alinea el estudio con planificación educativa nacional de largo plazo.	Igualdad; resiliencia; intersectorialidad
Ley N.º 29664 – SINAGERD (2011) y su Reglamento D.S. 048–2011–PCM	Marco institucional para prospectiva, correctiva y reactiva. Define roles sectoriales.	Estructura conceptual del riesgo (peligro + vulnerabilidad).	Multiamenaza; gestión institucional; articulación intergubernamental
PLANAGERD 2022–2030	Operacionaliza el SINAGERD. Incluye metas específicas para educación.	Sustenta análisis de peligros y escenarios de riesgo.	Multiamenaza; prevención; resiliencia institucional
Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030 (MINEDU)	Adapta el modelo de Escuelas Seguras al Perú.	Base operativa del estudio para violencia, infraestructura y gestión.	Violencia; cotidianos; infraestructura segura
Lineamientos de GRD en IIEE – ODENAGED (2021)	Clasificación MINEDU de peligros: biológicos, violencia, cotidianos.	Estructura el Capítulo 8 del estudio.	Biológicos y de salud; violencia; cotidianos
Marco para la Continuidad del Servicio Educativo (2020)	Criterios sanitarios, seguridad escolar, organización flexible y articulación.	Sustenta análisis de continuidad educativa post–emergencia.	Agua, saneamiento e higiene; continuidad; salud escolar; articulación
Ley 29719 y Reglamento D.S. 010–2012–ED – Convivencia sin violencia	Regula acoso, intimidación, maltrato y rutas de atención.	Soporta análisis de peligros sociales y violencia escolar.	Violencia; convivencia; protección
Norma Técnica de Convivencia Escolar RM 627–2016–MINEDU	Ruta de atención, registro obligatorio SISEVE y articulación con CEM, DEMUNA y PNP.	Base para recomendaciones territoriales en convivencia.	Violencia; rutas de atención; articulación
Compendio Normativo de Infraestructura Educativa – PRONIED (2022)	Parámetros de seguridad y funcionalidad de infraestructura escolar.	Sustenta los hallazgos de peligros cotidianos y vulnerabilidad.	Infraestructura; riesgos cotidianos
Diagnóstico Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED (2023)	Evidencia brechas críticas de infraestructura y ASH.	Insumo clave en escenarios de riesgo educativo.	Vulnerabilidad estructural; agua, saneamiento e higiene
Política Nacional de Educación Ambiental (MINAM–MINEDU, 2021)	Promueve ciudadanía ambiental y adaptación climática.	Refuerza el enfoque de sostenibilidad y prevención.	Ambiental; climático; ciudadanía
Política Nacional de Igualdad de Género (2019)	Identifica brechas que agravan vulnerabilidades educativas.	Fundamenta enfoque interseccional.	Género; interseccionalidad

Instrumento nacional	Aporte central al estudio	Relación con el enfoque del estudio	Enfoques relevantes para el estudio
Política de Salud Mental (2020)	Prioriza bienestar en espacios educativos.	Sustenta análisis de salud mental como vulnerabilidad.	Salud mental; bienestar
PPRRD MINEDU 2024–2026	Instrumento operativo para GRD en II.EE.	Alinea el estudio con prioridades sectoriales	Prospectiva; correctiva; reactiva
Programa Presupuestal PP0068	Vincula presupuesto con reducción de vulnerabilidades.	Base para hoja de ruta del Capítulo 9.5.	Gestión presupuestal preventiva

Fuente: Elaboración propia.

c. Brechas normativas identificadas

Aunque el marco normativo peruano es amplio, el análisis evidencia algunas **brechas normativas relevantes**:

- El Marco de Sendai no incluye explícitamente los **conflictos sociales y la violencia escolar** como peligros, por lo que su incorporación en el análisis proviene principalmente de marcos sectoriales (GADRRRES, Ley 29719, MISE).
- La regulación sobre **peligros biológicos y de salud en el ámbito escolar** se encuentra fragmentada entre normas sanitarias, ambientales y educativas, lo que dificulta una respuesta integral y coordinada.
- La articulación entre **programación presupuestal (PP0068)**, **planificación de GRD (PPRRD)** y **marcos educativos de largo plazo (PEN)** aún no se expresa en un instrumento único que integre plenamente resiliencia, continuidad educativa y protección social.

Estas brechas justifican la necesidad de propuestas que fortalezcan la **coordinación intersectorial**, la integración de la salud escolar y la protección en la planificación educativa y la priorización de acciones en territorios con mayor vulnerabilidad.

8.

Hallazgos del estudio: peligros biológicos y para la salud, violencia y cotidianos en el sistema educativo peruano

Los hallazgos sintetizan la evidencia recogida mediante entrevistas, visitas de campo, observación directa, análisis documental y revisión normativa, con enfoque interseccional e intersectorial.

Los resultados se organizan en función de los tres peligros priorizados por el MINEDU: biológicos y para la salud, violencia, y cotidianos, tal como dispone ODENAGED para el enfoque de continuidad educativa.

Este capítulo resume y analiza la evidencia recopilada (documentos, estadísticas y entrevistas) para responder a las preguntas del estudio: ¿Qué riesgos afectan la continuidad del derecho a la educación?, ¿Cómo impactan las vulnerabilidades interseccionales?, ¿Qué capacidades existen y qué prácticas pueden replicarse?

El análisis se realiza nivel nacional y en territorios focales (Lima Metropolitana, Comas y San Juan de Lurigancho; La libertad, Trujillo y distritos priorizados), triangulando la información cuantitativa disponible con las percepciones y experiencias recopiladas en campo (ODENAGED, UNESCO, UNICEF, directores, UGEL).

El capítulo inicia con una matriz de síntesis que guía la lectura ejecutiva, seguida de un desarrollo de los hallazgos por tipo de amenaza. Los hallazgos se presentan en función de las preguntas de investigación definidas en el marco metodológico.

A continuación, se presentan los hallazgos más relevantes, incorporando evidencia empírica, patrones regionales y factores de vulnerabilidad e inclusión.

Tabla 5. Hallazgos más relevantes

Peligro (tipo)	Marco conceptual / normativo clave	Hallazgos principales (nacional)	Diferencias territoriales (Lima vs. La Libertad)	Implicancias para política pública / gestión escolar
Biológicos y para la salud	Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU 2022–2030); PPRRD; Normas MINSA; EDAN (INDECI)	Alta exposición por brechas de saneamiento y episodios recurrentes de IRAs / dengue, protocolos biosanitarios incompletos o no sostenidos	Lima: hacinamiento, presión sobre servicios, La Libertad: puntos críticos por residuos y vectorización	Priorizar agua/saneamiento en IE, protocolos sostenibles y vigilancia epidemiológica intersectorial
Violencia y conflicto	INEE (educación en emergencia); Marco Integral seguridad escolar; SíseVE; PPRRD	Violencia escolar persistente (física, sexual, psicológica), con mayor reporte en zonas urbanas; rutas de atención incompletas o desarticuladas	Lima: más reportes de acoso y ciberacoso en secundaria, La Libertad: mayor influencia de violencia familiar/comunitaria sobre la escuela	Integrar indicadores de convivencia y bienestar en supervisión escolar; fortalecer rutas CEM–DEMUNA–UGEL
Cotidianos / antrópicos (incendios, aniegos, contaminaciones, derrames, accidentes)	Ley N.º 29664 / SINAGERD; EDAN 2024; PPRRD MINEDU; Diagnóstico PRONIED (brechas, infraestructura)	Incendios urbanos/industriales, aniegos y derrames reportados, eventos antrópicos frecuentes que afectan infraestructura y continuidad,	Lima: aniegos y contaminación por redes colapsadas, La Libertad: incendios domésticos y acumulación de residuos cerca de IE	Planes de mantenimiento priorizado (PRONIED), protocolos de gestión de residuos y coordinación municipal para control urbano

Fuente: Elaboración propia.

8.1 Peligros biológicos y de salud

En este estudio se diferencian los peligros biológicos, que son agentes infecciosos (virus, bacterias y vectores), de los peligros de salud, entendidos como condiciones sanitarias deficientes que incrementan la exposición al riesgo (falta de agua, ventilación adecuada, limpieza, disposición de residuos y control de la contaminación ambiental).

Aunque ambos se relacionan, no son equivalentes: los peligros biológicos provienen de agentes patógenos, mientras que los peligros de salud derivan de fallas estructurales en agua, saneamiento e higiene (ASH), en la infraestructura y en la provisión de servicios.

El análisis territorial de Lima y La Libertad evidenció que los peligros biológicos y sanitarios representan uno de los principales factores que interrumpen las clases y generan ausentismo escolar.

Las principales condiciones observadas fueron:

a) Deficiencias en agua, saneamiento e higiene²³:

- Servicios higiénicos insuficientes, inoperativos o con falta de insumos necesarios (jabón, papel, agua).
- Zonas de desagüe con filtraciones o malos olores.

23 Vinculación normativa: MINEDU (2020) Continuidad Educativa exige condiciones sanitarias básicas. OMS/OPS (2018) establece estándares ASH para escuelas. ODENAGED (2021) exige categorizar riesgo sanitario como peligro educativo prioritario.

- Acumulación de residuos sólidos en los alrededores de las II.EE.
- Problemas recurrentes de acceso a agua potable (cortes o baja presión).

b) Ventilación insuficiente en aulas y ambientes cerrados

- Ventanas selladas, inexistentes o con aperturas mínimas.
- Ambientes sin renovación de aire, lo que aumenta el riesgo de contagio.

Estas deficiencias esto incrementan la transmisión de enfermedades respiratorias, especialmente en la temporada invernal.

c) Presencia de vectores y agentes ambientales

- Mosquitos y zancudos en zonas costeras.
- Roedores e insectos en almacenes o zonas con acumulación de residuos.

d) Brotes epidemiológicos o enfermedades recurrentes

- Gastroenteritis y cuadros digestivos vinculadas a las deficiencias en ASH.
- Resfríos, gripes y enfermedades respiratorias que afectan la asistencia escolar.

Conclusión de hallazgo

Los peligros biológicos son altamente recurrentes, disruptivos y afectan directamente la continuidad educativa en ambas regiones, confirmando la necesidad relevancia de priorizarlos por el MINEDU.

La evidencia documental señala brechas estructurales en los servicios básicos, ya que una proporción importante de las II.EE. no cuenta con acceso continuo a agua y saneamiento, lo que dificulta la implementación de medidas de prevención en salud (datos PRONIED y PPRRD).

Se han confirmado episodios focalizados (dengue, IRA) que han interrumpido las actividades escolares, y los protocolos post COVID–19 no han sido institucionalizados plenamente en muchas UGEL y II.EE.

Los datos estadísticos muestran la magnitud de la exposición y las entrevistas con directores y ODENAGED revelan una escasez de personal de salud escolar y deficiencias en el control de vectores.

Las instituciones educativas presentan brechas persistentes en servicios ASH (agua, saneamiento e higiene), particularmente en zonas periurbanas²⁴. Solo el 56 % de las escuelas visitadas cuenta con acceso continuo a agua potable y el 40 % dispone de servicios de saneamiento funcionales.

Se observó una limitada articulación entre el sector salud y el sector educativo, lo que reduce la eficacia de las medidas preventivas ante brotes epidémicos (dengue, IRAS, EDAS).

El personal docente reconoce la importancia de los protocolos sanitarios, pero carece de materiales necesarios y acompañamiento técnico.

24 Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2023), la falta de acceso a agua potable y saneamiento básico en escuelas de América Latina constituye uno de los principales factores de interrupción educativa y exposición a enfermedades transmisibles. En el Perú, el Ministerio de Educación (MINEDU, 2023) reconoce brechas persistentes en infraestructura WASH, especialmente en zonas rurales y periurbanas, mientras que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED, 2021) identifica estas deficiencias como factores estructurales de riesgo educativo.

**“Cuando no hay agua o jabón, se suspenden las clases, y el aprendizaje se interrumpe”
(Directora, Lima).**

Vulnerabilidades clave: Deficiencias en infraestructura sanitaria, falta de presupuesto operativo y escasa vigilancia epidemiológica escolar.

Capacidades: Brigadas escolares de salud, docentes sensibilizados, campañas intersectoriales por el MINSA y MINEDU.

Análisis nacional

- 30 % de II.EE. no tiene acceso continuo a agua (PRONIED, 2023).
- 18 % de las II.EE. tienen servicios higiénicos inoperativos.
- Incremento de IRA y EDAS en zonas urbano—populares (MINSA, 2023).

Análisis local

Lima (Comas, SJL): La alta densidad estudiantil y el hacinamiento incrementan la transmisión de enfermedades y dificultan la respuesta. Las escuelas urbanas reportan más casos y sobrecargan los servicios, así como reportan cortes frecuentes de agua y ventilaciones deficientes.

La Libertad (Trujillo): La proximidad de los vertederos, los problemas de recolección de residuos y la precaria capacidad municipal para el control de vectores aumentan la vulnerabilidad local. La humedad, las filtraciones y la presencia de vectores son frecuentes.

- **Vulnerabilidad interseccional**

Los riesgos de salud afectan con mayor intensidad a estudiantes en situación de pobreza, aquellos con discapacidad y los de hogares monoparentales, quienes enfrentan barreras adicionales para acceder a servicios de salud, higiene y acompañamiento escolar.

- **Mensaje de acción**

Es prioritario la inversión y el mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento en zonas urbanas con alta concentración poblacional, como medidas estructurales de reducción del riesgo biológico; así como el establecimiento de convenios DRE—DIRESA para la vigilancia y la respuesta rápida; institucionalizar las guardias de salud escolar y la incorporación de medidas no estructurales, como indicadores de salud escolar (agua, saneamiento e higiene, control epidemiológico y registro de IRA/EDAS en los PEI y en los compromisos de gestión escolar.

- **Brecha normativa**

Aunque el Marco para la Continuidad del Servicio Educativo (MINEDU, 2020) y la Ley N.º 29783 de Seguridad y Salud en el Trabajo establecen estándares sanitarios mínimos, no existe una norma sectorial que precise criterios e indicadores obligatorios de agua, saneamiento, higiene y ventilación adecuados por nivel educativo, ni mecanismos de fiscalización sistemática, lo que agrava la exposición a peligros biológicos y de salud.

8.2 Peligros vinculados al conflicto y la violencia

Los peligros asociados al conflicto y la violencia en las instituciones educativas constituyen un riesgo directo para la **continuidad educativa**, la **seguridad emocional**, el **clima escolar** y la **permanencia** del estudiantado.

De acuerdo con el MINEDU y la Ley N.º 29719, estos peligros incluyen situaciones de **acoso e intimidación entre estudiantes, agresiones físicas o verbales, violencia basada en género**, y condiciones de **inseguridad en el entorno inmediato** que afectan la protección y el bienestar de niñas, niños y adolescentes.

En las II.EE. evaluadas se identificaron las siguientes expresiones de violencia:

a. Acoso e intimidación entre estudiantes (intimidación sistemática)

- Manifestaciones recurrentes de humillación, exclusión, burlas o amenazas.
- Casos que no siempre son registrados en el sistema SiseVE, debido a limitaciones institucionales para el seguimiento y la documentación.

b. Agresiones físicas o verbales

- Peleas, empujones o discusiones fuertes durante recreos y cambios de hora.
- Interacciones bruscas entre estudiantes por conflictos no gestionados oportunamente.

c. Violencia basada en género (VBG)

- Acoso verbal hacia estudiantes mujeres.
- Persistencia de roles y estereotipos que incrementan la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes.

d. Inseguridad en el entorno inmediato

- Presencia de pandillaje, microviolencia y consumo de alcohol alrededor de las II.EE.
- Riesgos en horarios de ingreso y salida del plantel.

e. Situaciones que requieren protección articulada

- Falta de coordinación sistemática con DEMUNA, CEM y servicios sociales.
- Dificultad para activar rutas de atención intersectorial.

La evidencia muestra que las situaciones de violencia **no ocurren aisladamente**. Estas afectan la asistencia escolar, el bienestar emocional, el rendimiento académico y la permanencia en la escuela, por lo que constituyen un peligro crítico para la continuidad educativa.

La violencia escolar y de género constituye el riesgo social más recurrente. El 68 % de las II.EE reportó casos registrados en el sistema SiseVe, aunque con seguimiento limitado.

Las rutas de atención entre CEM—DEMUNA—UGEL funcionan de forma fragmentada, sin presupuesto ni protocolos de coordinación sostenidos en el tiempo.

La violencia simbólica y psicológica, así como el acoso entre pares, impactan directamente en la convivencia y el rendimiento escolar.

“El CEM atiende solo si hay denuncia formal, y a veces los padres prefieren no hacerlo” (Especialista UGEL, Trujillo).

Vulnerabilidades clave: Estigmatización de estudiantes afectados, limitada capacitación del personal educativo y debilidad de los comités escolares de protección.

Capacidades: Instrumentos institucionales como SiseVe y Aurora), liderazgo docente y redes de soporte comunitario.

Hallazgos nacionales

- Los registros oficiales y las fuentes cualitativas coinciden en un aumento sostenido de denuncias (predominantemente en niñas y adolescentes) junto con brechas en las rutas de atención y el seguimiento interinstitucional. Se registran más de 14 mil casos (SíseveVE e informes del MIMP).
- El 60% de los casos corresponde a violencia psicológica
- Mayor incidencia en zonas periurbanas.
- En la práctica escolar, la violencia también se manifiesta de formas cotidianas mediante acoso entre estudiantes, acoso online y agresiones que no siempre ingresan a las vías formales de atención.

Lima vs. La Libertad

En Lima, la violencia escolar se registra con mayor frecuencia en las escuelas con nivel secundario y en zonas urbanas de alta densidad poblacional con mayor incidencia de ciberacoso y violencia entre pares.

En La Libertad, la violencia comunitaria y familiar agrava la exposición de los estudiantes en zonas periféricas, donde la escuela, a veces, actúa como un espacio de protección insuficiente.

La evidencia cuantitativa y cualitativa muestra que, cuando existe coordinación CEM—UGEL—DEMUNA, la respuesta es más oportuna; cuando esta falta, las personas afectadas quedan sin seguimiento.

Es fundamental convertir los Comités de Protección Escolar en nodos activos, incorporando indicadores de seguimiento y supervisión en la medición del bienestar estudiantil de la UGEL y la ejecución de rutas (CEM—PNP—Fiscalía).

Rol de la convivencia escolar y los mecanismos de protección en la gestión del riesgo

El análisis de campo evidenció que el rol de los **mecanismos de convivencia escolar y protección** es determinante para reducir la ocurrencia y el impacto de los peligros relacionados con violencia. Este rol se expresa en cuatro dimensiones clave:

1) Prevención primaria de la violencia

Los Comités de Tutoría, Orientación y Convivencia Escolar deben implementar acciones preventivas, como:

- La promoción de habilidades socioemocionales.
- El establecimiento de normas claras de convivencia.
- El trabajo con familias.
- Las intervenciones orientadas al clima escolar.

Cuando estas acciones no se desarrollan regularmente, los riesgos de violencia aumentan.

2) Identificación temprana de casos

Las II.EE. requieren capacidades para reconocer señales de riesgo, como:

- Cambios de conducta.
- Ausentismo recurrente.
- Retraimiento o alistamiento
- Conflictos recurrentes entre estudiantes.
- La ausencia de mecanismos de identificación incrementa la vulnerabilidad de estudiantes en situación de riesgo.

3) Activación de rutas de atención

Según la Ley N.º 29719 y la Norma Técnica de Convivencia Escolar, la II.EE. debe activar rutas para:

- Atención inmediata
- Protección emocional.
- Derivación a DEMUNA/CEM/Red de Salud.
- Registro en el sistema SíseVE.

En la mayoría de II.EE. evaluadas, esta activación es reactiva y no sistemática.

4) Articulación intersectorial de protección

La protección escolar implica coordinación con:

- DEMUNA, CEM y PNP (prevención de violencia).
- Centros de salud para apoyo emocional y contención.
- Municipalidades para la seguridad perimetral.
- Programas sociales del MIDIS y MIMP.

En ambas regiones, esta articulación es débil o intermitente.

La gestión de los peligros vinculados a la violencia requiere una participación activa de los espacios institucionales de convivencia escolar. Su rol es fundamental para prevenir, identificar y atender situaciones de acoso, intimidación y violencia entre estudiantes.

La evidencia recogida muestra que la mayoría de las II.EE. cuentan con comités de convivencia y tutoría, pero su funcionamiento es irregular y presenta limitaciones para activar las rutas de atención previstas en la Ley N.º 29719 y la Norma Técnica de Convivencia Escolar (MINEDU, 2019).

Asimismo, la débil articulación con DEMUNA, CEM, centros de salud y municipalidades afecta la oportunidad y eficacia de la protección.

La falta de mecanismos de prevención y respuesta incrementa la vulnerabilidad emocional y el riesgo de deserción escolar, lo que refuerza la necesidad de fortalecer el enfoque de convivencia y protección como eje central de la continuidad educativa.

Los peligros vinculados a la violencia escolar y comunitaria son de naturaleza antropogénica, ya que derivan directamente de acciones humanas como agresiones, intimidación, violencia familiar e inseguridad ciudadana. Estos peligros no son “naturales”, sino contruidos socialmente y profundizados por factores estructurales y territoriales.

• Brecha normativa

Aunque la Ley N.º 29719 y la Norma Técnica de Convivencia Escolar establecen la ruta de atención, no existe un mecanismo obligatorio de seguimiento intersectorial entre II.EE.—DEMUNA—CEM—PNP, lo que produce subregistro, falta de derivación efectiva y fragmentación en la protección escolar.

8.3 Peligros cotidianos o del entorno educativo

Los peligros cotidianos están vinculados a la infraestructura de la escuela y a las operaciones básicas que sostienen el funcionamiento diario. Su recurrencia genera interrupciones frecuentes de clases, accidentes y deterioro progresivo del clima escolar.

El estudio identifica tres dimensiones principales:

Riesgos por infraestructura deteriorada (PRONIED, 2023)

- Filtraciones en techos durante lluvias.
- Pisos resquebrajados o desniveles que incrementan el riesgo de caídas.
- Muros con fisuras visibles y humedad crónica.
- Ventanas rotas o sin sistemas de protección.

Riesgos eléctricos y operativos

- Tomas de corriente expuestas o sobrecargadas.
- Cableado improvisado en aulas y ambientes comunes.
- Ausencia de mantenimiento preventivo en tableros eléctricos.
- Uso de equipos antiguos o en mal estado (proyectores, extensiones, estabilizadores).

Señalización y rutas de evacuación deficientes

- Señalización incompleta o ilegible.
- Rutas de evacuación obstruidas por mobiliario o materiales.
- Simulacros no actualizados ni sistemáticos.

Conclusión de hallazgo

Si bien los peligros cotidianos no son eventos extremos, su **frecuencia acumulativa** los convierte en una amenaza permanente para la continuidad educativa. Estos peligros están fuertemente asociados a brechas estructurales documentadas por PRONIED (2022–2023) y requieren intervenciones simples pero estratégicas.

- ✓ **Vulnerabilidades clave:** Infraestructura envejecida, débil gestión municipal y deficiente control del entorno urbano.
- ✓ **Capacidades:** Brigadas escolares activas, cooperación técnica de programas como Escuelas Seguras y apoyo de APAFA para reparaciones básicas.

Los registros del PPRRD 2017–2024 muestran una concentración de eventos antropogénicos, principalmente en incendios y quemas, siendo los incendios urbanos/industriales los más frecuentes en II.EE. a nivel nacional. El diagnóstico PRONIED documenta las brechas de infraestructura que aumentan la probabilidad y el impacto de estos eventos.

Lima vs. La Libertad

Lima: Las fugas y fallas en redes (lluvia/ y saneamiento) afectan el funcionamiento escolar; además el tráfico intenso incrementa los riesgosos viales cerca de las II.EE.

La Libertad: La acumulación de residuos, los incendios domésticos y la proximidad a vertederos aumentan la exposición a la contaminación y riesgos de incendio.

Evidencia cuantitativa y cualitativa: Las observaciones de campo corroboran que la mayoría de las II.EE. con problemas estructurales también presentan incidentes recurrentes de cortocircuitos y acumulación de residuos), lo que aumenta la probabilidad de que se produzcan eventos.

Antropogénicos aplicados a peligros cotidianos

Muchos de los peligros cotidianos identificados, como fallas eléctricas, ambientes readecuados sin criterios técnicos, falta de señalización o barreras arquitectónicas, también son de origen **antropogénico**, pues resultan de decisiones de construcción, mantenimiento y uso del espacio, más que de procesos naturales.

- **Mensaje de acción**

Activar mantenimiento preventivo prioritario en II.EE. con mayor exposición; coordinar con las municipalidades las rutas de recolección y control de residuos; establecer protocolos de manejo de sustancias peligrosas para laboratorios y talleres escolares, y la disposición de residuos reciclables.

- **Brecha normativa**

Las normas de infraestructura educativa (PRONIED, 2022) no establecen un mecanismo vinculante de supervisión periódica ni sanciones por incumplimiento, lo que perpetúa riesgos cotidianos en locales escolares antiguos y readecuados.

8.4 Vulnerabilidades interseccionales

El análisis de vulnerabilidades educativas parte del reconocimiento que el enfoque de género, inclusión y atención a la diversidad no son componentes añadidos, sino principios transversales del Currículo Nacional de la Educación Básica Regular (CNEBR), que orientan la política educativa y la organización escolar en el país.

A nivel nacional, los datos evidencian brechas significativas que incrementan la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes:

- El 29 % de estudiantes mujeres en zonas urbano—populares reportan haber sufrido algún tipo de violencia psicológica o física en la escuela (SiseVE 2023).
- El 13 % de estudiantes con discapacidad enfrenta barreras físicas o de acceso a servicios educativos (ENEDIS 2022).
- El 28 % de estudiantes migrantes presenta mayores dificultades de integración escolar y mayor exposición a violencia (ENPOVE 2022).
- La pobreza afecta al 25.4 % de niñas, niños y adolescentes (INEI 2023), lo que intensifica los riesgos de inasistencia, desnutrición y dificultades de aprendizaje.

Estas desigualdades demuestran que las vulnerabilidades no actúan de manera aislada, sino que se agravan mutuamente en contextos socioeconómicos frágiles, generando condiciones de riesgo más severas:

- Las niñas enfrentan doble exposición (género y pobreza), que incrementa el riesgo de violencia, estigmatización y abandono escolar.
- Estudiantes migrantes tienen mayores probabilidades de sufrir acoso, discriminación y exclusión del soporte familiar ampliado.
- Los estudiantes con discapacidad están más expuestos a peligros cotidianos (infraestructura insegura, evacuación inadecuada) debido a la falta de adecuaciones razonables.

La interseccionalidad, por tanto, explica por qué los mismos peligros afectan de manera desigual a distintas poblaciones y territorios. En las regiones de Lima y La Libertad, esta vulnerabilidad interseccional se evidencia en:

- Concentración de hogares monoparentales
- Migración venezolana reciente.
- Precariedad habitacional.
- Limitada presencia de servicios de protección

Si bien las vulnerabilidades sociales se expresan con mayor visibilidad en los territorios analizados, el estudio identifica también vulnerabilidades materiales e institucionales que inciden de manera estructural en la continuidad educativa.

El estudio reconoce como limitación la ausencia de un análisis detallado del emplazamiento de las instituciones educativas respecto a las actividades cercanas, aspecto que constituye un factor relevante de la vulnerabilidad territorial y que requiere ser profundizado en futuros estudios.

Mensaje de acción

Es importante incorporar indicadores de género, inclusión y protección en el PEI y en los diagnósticos de vulnerabilidad escolar; priorizar la atención a grupos con mayor acumulación de riesgos; articular con DEMUNA, CEM, OMAPED, redes de salud y municipalidades para brindar una respuesta diferenciada; asegurar adecuaciones razonables y accesibilidad en infraestructura escolar.

Conclusión

El enfoque interseccional es imprescindible para orientar las adecuaciones y evitar que las acciones invisibilicen desigualdades estructurales. Por lo que es importante diseñar intervenciones priorizadas con un enfoque interseccional (Ejemplo: mejoras de accesibilidad seguimiento psicosocial específico, para estudiantes con discapacidad).

Los datos de cobertura y las entrevistas muestran que los estudiantes con discapacidad presentan mayor ausentismo debido a la falta de accesibilidad.

Diferencias territoriales: En Lima, la principal barrera es el hacinamiento y las barreras socioeconómicas que impiden el acceso a los servicios, mientras que, en La Libertad, la falta de servicios básicos y la ubicación de las escuelas en entornos con vertederos o tráfico intenso agravan la vulnerabilidad.

8.5 Capacidades institucionales y comunitarias

El análisis muestra que las capacidades institucionales y comunitarias son un recurso estratégico para la gestión del riesgo educativo; sin embargo, estas no dependen únicamente de la articulación sectorial.

Las instituciones educativas y las UGEL poseen capacidades propias, normativas, organizativas y operativas, que pueden desarrollarse de manera autónoma, aunque su efectividad aumenta cuando se articulan con salud, protección y municipalidades.

Existen avances en institucionalidad y articulación sectorial (MINEDU—CENEPRED—MIMP), pero la descentralización sigue siendo limitada. En los últimos años se han registrado avances concretos en institucionalidad y articulación intersectorial.

En los últimos años se registran avances relevantes, el MINEDU, a través de ODENAGED, ha institucionalizado los Lineamientos de GRD en II.EE. (2021), lo que ha permitido que el 58 % de las II.EE. formalicen sus Comités de GRD y que las UGEL incorporen la GRD en su programación anual. El CENEPRED ha fortalecido el uso de la metodología oficial de estimación del riesgo (RM 334—2012—PCM), incrementando el número de escenarios de riesgo validados en las regiones.

Por su parte, el MIMP, mediante los CEM y las DEMUNA, ha establecido rutas de articulación para la atención de violencia escolar, lo que ha permitido que el 40 % de los casos registrados en SíseVE cuenten con alguna forma de derivación o acompañamiento.

Aun cuando estos avances evidencian mayor articulación entre sectores, la descentralización sigue siendo limitada por la alta rotación de personal, capacidades técnicas desiguales en UGEL y municipalidades, y una débil institucionalización de los mecanismos de coordinación territorial.

En el caso de las UGEL, estas presentan capacidades técnicas desiguales, con alta rotación de personal y dependencia de proyectos de cooperación.

Ante este panorama, el liderazgo docente y comunitario emerge como un recurso clave para la sostenibilidad de las acciones preventivas.

A nivel nacional, los datos muestran avances y brechas:

- El 72 % de II.EE. cuentan con Comité de Tutoría y Convivencia Escolar (SISEVE 2023).
- El 58 % de II.EE. tienen comité de GRD formalizado, pero solo 33 % presenta evidencias de funcionamiento continuo (ODENAGED 2022).
- El 65 % de II.EE. reportan casos en SíseVE, pero menos del 35 % realiza seguimiento a la derivación (Síse 2023).
- Solo 48 % de UGEL cuentan con un equipo GRD operativo (CENEPRED 2023).
- Menos del 30 % de municipalidades cuenta con programas regulares de vigilancia ambiental escolar (MINAM 2022).

Estas cifras confirman que las capacidades institucionales existen, pero requieren fortalecimiento, continuidad y recursos para sostenerse.

Capacidades institucionales (IE—UGEL)

- Comités de Convivencia Escolar, Tutoría y GRD formalizados.
- Experiencia en simulacros, evaluación rápida de daños y actividades de convivencia.
- Registro en SISEVE y participación en campañas educativas.
- Liderazgo de directivos y docentes para organizar brigadas, jornadas de limpieza, campañas de ASH y actividades socioemocionales.
- Equipos de gestión escolar con competencias en organización, monitoreo y trabajo comunitario.

Capacidades comunitarias y territoriales

- Redes de salud con personal asignado para vigilancia epidemiológica.
- Serenazgo y agentes comunitarios para rutas seguras.
- DEMUNA, CEM y PNP como rutas de derivación, con activación variable según el territorio.
- APAFA, Comités vecinales, y organizaciones juveniles que contribuyen a la protección y convivencia.
- Municipalidades con competencias en limpieza pública, control ambiental y ordenamiento del entorno escolar.

Temáticas claves que contribuyen al cierre de brechas

- Mejora de ASH y vigilancia epidemiológica.

- Reducción de la violencia escolar mediante rutas de atención y clima escolar seguro.
- Organización de brigadas y participación estudiantil.
- Mantenimiento preventivo y adecuaciones mínimas de infraestructura.
- Articulación con el sector salud, municipalidades y servicios de protección.
- Incorporación del enfoque de género e inclusión.

Evidencia sobre articulación y eficacia

La evidencia muestra que las II.EE. con mayor articulación intersectorial logran respuestas y recuperaciones más eficaces:

- Las II.EE. con convenios activos (IE–DIRESA) presentan 25 % menos días de interrupción de clases por riesgos de salud (MINEDU/DIRESA, 2022).
- Las II.EE. con articulación efectiva con DEMUNA/CEM muestran 40 % más casos de violencia escolar resueltos (SISEVE 2023).
- Las II.EE. que trabajan con municipalidades en control ambiental reducen en 30 % los reportes de vectores y riesgos sanitarios (MINAM 2022).

Conclusión del hallazgo

Las capacidades institucionales y comunitarias están presentes y son valiosas, pero su impacto es limitado sin una articulación sostenida entre IE, UGEL, salud, protección y municipalidades.

Fortalecer estas capacidades requiere institucionalizar la asistencia técnica de la UGEL, simplificar herramientas de seguimiento post evento y asegurar recursos operativos mínimos para brigadas y soporte psicosocial.

8.6 Escenarios de riesgo por tipo de peligro

Tabla 6. Escenarios de riesgos: requerimientos mínimos por tipo de peligro y actor responsable

Tipo de peligro	Necesidad identificada	Nivel de requerimiento	Actor responsable	Sustento normativo
Peligros biológicos y de salud	Monitoreo permanente de IRA, EDA, ASH, calidad de agua y saneamiento	Crítico y obligatorio	DIRESA / Red de Salud UGEL II.EE.	Marco de Continuidad del Servicio Educativo (MINEDU, 2020); Lineamientos de Salud Escolar MINSA – Minedu; Ley N.º 29783
	Ventilación adecuada y control ambiental escolar	Crítico	II.EE. UGEL Municipalidad	D.S. 009–2006–ED; Lineamientos ASH; ROF Municipal
	Coordinación inmediata en brotes o situaciones epidemiológicas	Obligatorio	II.EE. DIRESA	MINSA: vigilancia epidemiológica escolar; Marco de Continuidad

Tipo de peligro	Necesidad identificada	Nivel de requerimiento	Actor responsable	Sustento normativo
Peligros sociales y violencia escolar	Activación completa de la Ruta de Atención (identificación, acogida, registro, derivación, seguimiento)	Obligatorio	II.EE. UGEL CEM DEMUNA PNP	Ley N.º 29719; Norma Técnica de Convivencia Escolar RM 627–2016; SíseVE.
	Acompañamiento psicosocial para estudiantes afectados y agresores	Obligatorio	Psicólogo II.EE. / UGEL CEM DEMUNA	Ley N.º 30364; Norma Técnica de Convivencia
	Supervisión de rutas seguras, ingreso/salida de estudiantes	Territorial–institucional	Municipalidad Serenazgo II.EE.	Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972; Plan de Seguridad Ciudadana
Peligros cotidianos u operacionales	Mantenimiento preventivo de aulas, instalaciones eléctricas y servicios higiénicos	Crítico	II.EE. UGEL PRONIED	Compendio Normativo de Infraestructura (2022); Diagnóstico Nacional II.EE. (2023)
	Señalización y rutas de evacuación actualizadas	Obligatorio	II.EE. UGEL	Lineamientos de GRD en II.EE. (ODENAGED, 2021)
	Limpieza pública, control ambiental, manejo de residuos alrededor de IE	Territorial	Municipalidad	Ley Orgánica de Municipalidades; normas de salud ambiental MINSA
	Activación del seguro escolar en caso de accidentes	Obligatorio	II.EE. UGEL	D.S. 009–2006–ED; Normas de atención integral escolar

Fuente: Elaboración propia.

Nivel de requerimiento detallado en la última columna del cuadro

La columna “Nivel de requerimiento” clasifica la urgencia y obligatoriedad de las acciones según el tipo de peligro y la responsabilidad de cada actor.

- **Requerimiento crítico:** Acciones indispensables para prevenir daños inmediatos a la salud o seguridad de las y los estudiantes. Su incumplimiento incrementa el riesgo directo.
- **Requerimiento obligatorio:** Obligaciones establecidas por normativa sectorial (MINEDU, MINSA, MIMP, PRONIED), especialmente en convivencia escolar, salud escolar, rutas de atención y mantenimiento básico.
- **Requerimiento territorial–institucional:** Acciones que dependen de la gestión local (municipalidades) y de la organización interna de II.EE. y UGEL, especialmente en limpieza pública, control ambiental, infraestructura y apoyo comunitario.

Las II.EE. deben garantizar mantenimiento preventivo; las municipalidades deben asegurar limpieza pública, control ambiental y mitigación de riesgos externos; y el seguro escolar aplica en casos de accidentes conforme al D.S. 009–2006–ED y normativa vigente. Estos elementos son esenciales para reducir peligros cotidianos y garantizar la continuidad del servicio educativo.

Los escenarios mencionados se alinean al enfoque de análisis de riesgo definido por el SINAGERD (Ley N.º 29664), los lineamientos de GRD en instituciones educativas (ODENAGED, 2021) y el Marco de Continuidad del Servicio Educativo del MINEDU (2020–2023), que establecen que la continuidad educativa depende de la interacción entre peligro, vulnerabilidad y capacidades institucionales.

8.7 Síntesis

Los hallazgos evidencian que:

1. Los **peligros biológicos** son los más disruptivos y recurrentes, afectando directamente a la asistencia escolar, suspensión temporal de clases y fallas en los servicios de ASH.
2. Los **peligros de violencia** afectan de manera sostenida el bienestar emocional de las niñas, niños y adolescentes, incrementando el riesgo psicosocial y alterando la permanencia educativa.
3. Los **peligros cotidianos** deterioran la seguridad física y operativa, generando incidentes que afectan la normalidad escolar.

Estos tres peligros interactúan con vulnerabilidades interseccionales y capacidades institucionales limitadas, comprometiendo la continuidad educativa y la protección del estudiantado.

El análisis evidencia que los peligros biológicos, sociales y cotidianos no operan de manera aislada, sino que se retroalimentan en función de la vulnerabilidad estructural y las limitadas capacidades institucionales. Esta interacción afecta la continuidad educativa y constituye la base para la formulación de recomendaciones estratégicas contextualizadas en el Capítulo 9.

8.7.1 Peligros biológicos y de salud

La pandemia de COVID—19 puso en evidencia que la continuidad educativa depende tanto de la infraestructura física como de la salud y el bienestar de la comunidad escolar. En el Perú, los brotes de dengue, infecciones respiratorias y enfermedades gastrointestinales continúan afectando la asistencia escolar, especialmente en zonas con deficiencias en agua y saneamiento.

Mensaje de acción

Garantizar **inversión sostenida en agua, saneamiento e higiene escolar (ASH)**, asegurando mantenimiento preventivo y vigilancia sanitaria conjunta entre UGEL, DIRESA y municipalidades.

Los **protocolos bio—sanitarios** deben institucionalizarse dentro del **Plan Escolar de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)** y no depender únicamente de campañas coyunturales.

Las escuelas deben contar con **brigadas de salud escolar activas**, formadas por docentes, estudiantes y padres de familia, para mantener prácticas permanentes de prevención y respuesta ante situaciones de emergencia sanitaria.

8.7.2 Peligros vinculados a conflicto y violencia

La violencia escolar, en todas sus formas, sigue siendo el principal riesgo antrópico que afecta el aprendizaje y el desarrollo socioemocional de niñas, niños y adolescentes.

Los registros de SíseVE y los testimonios de campo revelan que las rutas de atención aún no logran proteger de manera integral a las y los estudiantes afectados, especialmente en zonas de alta densidad poblacional y desigualdad social.

Mensaje de acción

Es urgente **institucionalizar indicadores de convivencia y bienestar socioemocional** en los sistemas de supervisión educativa, incorporando métricas que midan el clima escolar y respuesta ante la violencia.

Los **Comités de Protección Escolar** deben transformarse en **nodos activos de articulación intersectorial**, con asignación presupuestal mínima y acompañamiento técnico de las UGEL, DEMUNA y CEM.

Se recomienda promover **formación en habilidades socioemocionales y resolución pacífica de conflictos** como parte del currículo y la tutoría.

8.7.3 Peligros cotidianos y antrópicos

Los incendios, deslizamientos, contaminaciones y accidentes viales son eventos recurrentes que, aunque de menor magnitud que los desastres de origen naturales, tienen impacto directo sobre la seguridad y la continuidad escolar.

El origen de estos peligros suele vincularse a deficiencias estructurales, falta de mantenimiento o ausencia de coordinación con las autoridades locales.

Mensaje de acción

Implementar **planes de mantenimiento preventivo priorizados** en las I.I.EE., que incluyan la verificación de instalaciones eléctricas, manejo adecuado de residuos y control de accesos seguros.

Los gobiernos locales deben integrar a las I.I.EE. en sus **planes de desarrollo urbano y presupuestos participativos**, priorizando la **seguridad vial, el drenaje pluvial y la gestión ambiental del entorno escolar**.

Asimismo, es importante fortalecer la **cultura de prevención** mediante simulacros regulares que involucren a docentes, estudiantes, familias y brigadas municipales.

8.7.4 Vulnerabilidades e inclusión

La exposición al riesgo se intensifica cuando se combina con desigualdades estructurales. Las niñas, adolescentes, estudiantes con discapacidad, y quienes viven en zonas periurbanas o rurales son los más afectados por la falta de accesibilidad, servicios y protección. Estas brechas impiden la continuidad educativa y aumentan la vulnerabilidad social.

Mensaje de acción

Aplicar **medidas diferenciadas de inclusión y protección** que respondan a las condiciones específicas de cada grupo.

Esto implica adecuar la infraestructura y rutas de evacuación para garantizar la accesibilidad, asegurar la atención psicosocial con enfoque de género y discapacidad, y priorizar a las I.I.EE. periurbanas en los planes de fortalecimiento institucional.

Se recomienda además integrar los enfoques **interseccional e intersectorial** en la planificación educativa regional, con presupuestos específicos y seguimiento de resultados.

8.7.5 Capacidades institucionales y comunitarias

El estudio confirma que las capacidades institucionales y comunitarias son un determinante central de la resiliencia educativa.

Cuando las I.I.EE. cuentan con comités activos, prácticas básicas de vigilancia sanitaria, mecanismos claros de convivencia y vínculos estables con UGEL, DIRESA, municipalidades y servicios de protección, logran anticipar riesgos, responder con mayor eficacia y sostener el aprendizaje, incluso en contextos adversos.

Sin embargo, la alta rotación de personal, la falta de institucionalización de procesos y la debilidad en la articulación territorial generan avances frágiles que se desvanecen con facilidad.

En las instituciones educativas, las capacidades clave se vinculan a la organización de brigadas, el funcionamiento de comités de GRD y convivencia, la aplicación de la ruta SíseVE,

el monitoreo de condiciones sanitarias y la gestión de prácticas preventivas.

En las UGEL y DRE, las capacidades dependen del acompañamiento técnico sostenido, la supervisión de estándares mínimos y la coordinación con el sector salud y municipalidades.

A nivel comunitario, servicios como DEMUNA, CEM, serenazgo y centros de salud actúan como soporte esencial para reducir la exposición al riesgo y activar respuestas oportunas.

La ausencia de estas capacidades mínimas tiene efectos directos: suspensión de clases por fallas sanitarias, escalamiento de casos de violencia no atendidos, interrupciones del servicio por deficiencias de infraestructura y respuestas fragmentadas entre sectores.

Para evitarlo, se requiere fortalecer capacidades siguiendo una secuencia estratégica: formación en cascada para asegurar criterios unificados, mentorías y acompañamiento técnico para consolidar habilidades prácticas, aprendizaje entre pares para promover soluciones contextualizadas y simulaciones que permitan validar protocolos, rutas de atención y coordinación intersectorial.

Estas capacidades responden directamente a los peligros priorizados. En los peligros biológicos y de salud, la vigilancia epidemiológica escolar y el control de condiciones de agua, saneamiento e higiene son funciones esenciales. Frente a contextos de violencia, la capacidad de activar la ruta SíseVE y articular con servicios de protección define la calidad de la respuesta. Para los peligros cotidianos, el mantenimiento preventivo, la supervisión del entorno escolar y el apoyo municipal reducen la exposición y fortalecen la continuidad educativa.

Persisten, sin embargo, brechas operativas que requieren atención inmediata: ausencia de estándares mínimos obligatorios de agua, saneamiento e higiene escolar, debilidades en convivencia y salud mental, articulación intersectorial irregular y datos insuficientes para priorización territorial.

Para cerrar estas brechas, es indispensable institucionalizar funciones en las II.EE. y UGEL, asegurar recursos mínimos para prevención y mantenimiento, formalizar convenios entre UGEL—DIRESA—municipalidades y establecer un monitoreo anual de condiciones básicas integrado al PEI, PAT y PGRDIE.

Mensaje de acción

Fortalecer de manera continua las capacidades técnicas de las UGEL, DRE e instituciones educativas es fundamental para asegurar una gestión del riesgo coherente y sostenida.

Este fortalecimiento debe centrarse en la formación en gestión del riesgo de desastres, liderazgo, convivencia escolar y gestión de crisis, acompañado de mecanismos que garanticen la permanencia de los equipos técnicos y docentes capacitados, evitando que los cambios administrativos debiliten los avances logrados.

Asimismo, la sistematización y réplica de experiencias territoriales exitosas, desarrolladas por Save the Children en Perú, y sus aliados permitiría consolidar un modelo nacional de escuelas resilientes, articulado con el MINEDU, gobiernos locales y servicios de protección. Esta estrategia contribuiría a generar criterios comunes, fortalecer capacidades locales y asegurar que la resiliencia educativa no dependa de esfuerzos aislados, sino de una arquitectura institucional estable.

Los hallazgos del estudio muestran que la resiliencia educativa no reside únicamente en la infraestructura, sino en la capacidad colectiva de anticipar, adaptarse y responder a los riesgos.

Por ello, las acciones propuestas apuntan a convertir estas capacidades en políticas operativas y sostenibles, para que cada institución educativa del país sea un espacio seguro, inclusivo y capaz de sostener la continuidad escolar aun frente a la adversidad.

Síntesis del riesgo educativo

Tabla 7. Síntesis del riesgo educativo

Tipo de peligro	Principales vulnerabilidades	Capacidades identificadas	Brechas y desafíos
Biológicos y de salud	Déficit de servicios en agua, saneamiento e higiene, intermitencia o ausencia de agua potable, infraestructura sanitaria inoperativa, débil vigilancia epidemiológica escolar; articulación limitada entre educación y salud.	Brigadas escolares, campañas IE—UGEL—DIRESA, protocolos básicos de bioseguridad, personal docente sensibilizado	Infraestructura y presupuesto insuficientes, ausencia de estándares de agua, saneamiento e higiene obligatorios, mantenimiento sanitario deficiente; respuesta sanitaria fragmentada.
Violencia y riesgos sociales	Alta incidencia de acoso escolar y violencia de género, comités de convivencia debilitados, escasa atención oportuna, factores psicosociales y territoriales que aumentan riesgo, subregistro de casos.	Ruta SíseVE; articulación con DEMUNA, CEM y PNP; comités de tutoría y convivencia; disponibilidad variable de redes comunitarias	Coordinación intersectorial irregular, falta de personal especializado, seguimiento insuficiente, respuestas diferenciadas según territorio.
Peligros Cotidianos del entorno escolar	Infraestructura deteriorada, riesgos estructurales, falta de mantenimiento preventivo, inseguridad vial, accesos peligrosos, contaminación ambiental y residuos sin gestionar.	Brigadas escolares; participación activa de APAFA; coordinación puntual con municipalidades para tránsito, limpieza y control ambiental	Débil control urbano; fiscalización municipal limitada, insuficiente mantenimiento preventivo, presupuesto local reducido para mitigación.

Fuente: Elaboración propia.

Los peligros identificados interactúan entre sí y amplifican la vulnerabilidad, especialmente en territorios donde las brechas de infraestructura, la limitada articulación intersectorial y la ausencia de condiciones sanitarias mínimas afectan la continuidad del servicio educativo.

8.8 Resultados cualitativos de entrevistas y percepciones territoriales

El componente cualitativo del estudio permitió la comprensión territorial de los riesgos que afectan la continuidad del servicio educativo mediante entrevistas semiestructuradas a actores estratégicos del sistema educativo en Lima Metropolitana (Comas y San Juan de Lurigancho) y La Libertad (Trujillo).

El análisis se realizó siguiendo protocolos éticos de consentimiento informado, confidencialidad, resguardo de identidad y protección infantil, de acuerdo con las directrices institucionales de Save the Children en Perú y los lineamientos del MINEDU para estudios con población escolar.

La muestra incluyó a directores, subdirectores, docentes, coordinadores de convivencia, responsables de GRD escolar, especialistas de UGEL y DRE, equipos técnicos del MINSA y de la DIRIS, así como representantes de organismos cooperantes, tales como de la UNESCO, UNICEF, World Visión, Acción por los Niños, Paz y Esperanza y TERA. Además, se recogieron los aportes de funcionarios de ODENAGED del MINEDU.

El detalle nominal se incorpora en el Anexo VI. Las voces de niñas, niños y adolescentes provienen exclusivamente del proceso seguro, confidencial y autorizado de recopilación realizado por Save the Children en Perú, bajo protocolos de salvaguarda, consentimiento y asentimiento informados.

El análisis cualitativo se organizó de acuerdo con los pilares del Marco Integral de Seguridad Escolar (infraestructura segura, gestión del riesgo y convivencia escolar protectora) y se vinculó con los ejes temáticos del estudio: peligros biológicos y de salud, violencia y riesgos sociales, y riesgos cotidianos del entorno educativo.

Esta articulación permitió identificar patrones, diferencias territoriales y factores críticos que influyen en la continuidad educativa.

8.8.1 Enfoque metodológico y criterios éticos de protección

El análisis cualitativo de entrevistas y percepciones territoriales se desarrolló respetando los principios de ética, protección y salvaguarda institucional de Save the Children en Perú, que establecen procedimientos específicos para la interacción con niñas, niños y adolescentes (NNA) y con actores educativos y gubernamentales.

Todas las actividades que involucraron NNA fueron realizadas exclusivamente por el equipo especializado de Save the Children en Perú, siguiendo los protocolos de consentimiento informado, asentimiento, confidencialidad y resguardo emocional establecidos por la organización y validados por los equipos territoriales.

La selección de los participantes no fue aleatoria. La lista inicial de actores fue proporcionada por Save the Children en Perú, sobre la base del levantamiento previo realizado en la línea de base del programa Comunidades con Futuro y la identificación institucional de escuelas y territorios con mayor exposición a peligros biológicos, violencia y factores cotidianos de riesgo.

El equipo consultor organizó y priorizó esta lista según criterios operativos definidos en los TDR: representatividad territorial (Lima y La Libertad), niveles de gestión (IE—UGEL—DREL), sectores estratégicos (salud, protección) y pertinencia temática respecto a los peligros priorizados.

Para garantizar heterogeneidad y riqueza interpretativa, se incorporaron perfiles con experiencia directa en gestión escolar, tutoría y convivencia, salud pública territorial, GRD, protección de la niñez y la intervención comunitaria.

En el caso de los estudiantes, participaron únicamente aquellos quienes previamente fueron identificados por Save the Children en Perú y autorizados formalmente mediante procedimientos de protección reforzada.

El análisis se desarrolló en cuatro momentos:

- I) Codificación abierta de los relatos por actor educativo.
- II) Agrupación temática por similitud de patrones, vinculados con los pilares conceptuales del estudio (continuidad educativa, resiliencia, convivencia escolar y GRD).
- III) Contraste territorial entre Lima Metropolitana y La Libertad.
- IV) Triangulación con los hallazgos cuantitativos, la evidencia territorial y los marcos normativos sectoriales del MINEDU, CENEPRED, INDECI, MIMP y la línea de base del proyecto de Save the Children en Perú.

De esta manera, cada categoría interpretativa surge directamente de la percepción de los actores, pero se analiza desde los marcos técnicos exigidos por los TDR.

Por ejemplo, la categoría seguridad y bienestar educativo se revisa a la luz del pilar de resiliencia educativa, lo que permite comprender cómo la percepción del riesgo expresada por estudiantes y directivos se articula con la vulnerabilidad estructural del entorno físico y emocional de las escuelas.

Este enfoque garantiza trazabilidad metodológica, coherencia analítica y una lectura rigurosa del material cualitativo, evitando interpretaciones anecdóticas y situando las percepciones dentro de relaciones claras entre peligros, vulnerabilidades, capacidades y demandas institucionales.

8.8.2 Categorías de las secuencias analíticas aplicada

El análisis cualitativo se organizó a partir de tres categorías analíticas que permiten traducir los pilares conceptuales del estudio en ejes interpretativos observables durante el trabajo de campo. Estas categorías no funcionan como simples contenedores descriptivos, sino como herramientas interpretativas que conectan lo que dicen los actores con la comprensión del riesgo educativo, la convivencia escolar y la resiliencia institucional.

1. Seguridad y bienestar educativo

Se analiza cómo estudiantes, docentes y directivos perciben y experimentan la seguridad física, emocional y sanitaria en sus II.EE. Esta categoría se interpreta a la luz de los pilares de resiliencia educativa y convivencia escolar, lo que permite entender que la percepción de riesgo entre estudiantes se vincula más a inseguridad cotidiana, violencia y conflictos que únicamente a la infraestructura de la IE.

2. Gestión institucional y capacidades

El análisis del nivel meso (IE–UGEL–DREL) revela cómo las instituciones implementan la GRD, la convivencia escolar y la articulación intersectorial. Aquí, el pilar de gestión del riesgo se operacionaliza a través de las capacidades reales, la rotación del personal, la disponibilidad de recursos y la coherencia entre normas, procedimientos y práctica escolar.

3. Participación y protección comunitaria

Explora el rol de la comunidad, las municipalidades, los servicios de protección, el MINSA, el serenazgo, la DEMUNA y el CEM en la reducción del riesgo educativo. Esta categoría se interpreta bajo los marcos de protección infantil y del enfoque territorial y muestra que la vulnerabilidad educativa depende también del entorno urbano, la inseguridad, las extorsiones y la debilidad de servicios públicos.

Estas tres categorías permiten ordenar la información cualitativa, vincularla con los pilares conceptuales del estudio y sostener una interpretación rigurosa, evitando el riesgo de un análisis puramente descriptivo o anecdótico.

Tabla 8. Categorías analíticas

Categoría analítica	Nivel de análisis	Objetivo interpretativo	Vínculo con los pilares conceptuales
a. Seguridad y bienestar educativo	Micro (vida escolar, relaciones cotidianas, experiencia emocional de NNA)	Comprender cómo el entorno físico, socioemocional y relacional afecta la percepción de seguridad, el bienestar y la continuidad educativa.	Resiliencia educativa, convivencia escolar protectora, bienestar emocional, entornos seguros.
b. Gestión institucional y capacidades	Meso (IE, UGEL, DRE, sectores articulados)	Analizar cómo las instituciones organizan la preparación, respuesta y recuperación ante peligros biológicos, sociales y cotidianos, identificando brechas y capacidades.	Gestión del riesgo (SINAGERD), gobernanza escolar, gestión institucional, protección y respuesta.
c. Participación y protección comunitaria	Macro—territorial (municipalidades, salud, protección, sociedad civil)	Explorar el rol de los actores comunitarios e intersectoriales en la prevención, vigilancia, acompañamiento y resiliencia educativa.	Intersectorialidad, corresponsabilidad comunitaria, educación para la resiliencia.

Fuente: Elaboración propia.

Estas categorías fueron aplicadas de manera transversal, lo que permitió vincular las percepciones entre los diferentes actores entrevistados.

8.8.3 Descripción de la secuencia analítica aplicada

El análisis se llevó a cabo siguiendo una secuencia metodológica que integró etapas de codificación, agrupación temática, contraste territorial y triangulación. Primero, se realizó una lectura detallada de todas las entrevistas y registros, identificando patrones recurrentes por actor educativo.

En esta fase, se diferenciaron percepciones individuales de los patrones colectivos, evitando generalizaciones sin evidencia.

A continuación, los hallazgos se organizaron utilizando las tres categorías analíticas descritas previamente. Este enfoque permitió interpretar cada cita o percepción no solo como un testimonio aislado, sino como parte de un sistema interconectado de riesgos que afecta la continuidad educativa en distintos niveles: escuela, territorio y sector.

Posteriormente se realizó el contraste territorial, focalizado en las diferencias y similitudes entre Lima Metropolitana (Comas y San Juan de Lurigancho) y La Libertad (El Provenir, Florencia de Mora y Alto Trujillo). Esto permitió identificar factores estructurales comunes, como el déficit de infraestructura o la debilidad en articulación intersectorial, así como elementos diferenciados, como la presencia de extorsión y amenazas a directores en zonas específicas de Lima.

Finalmente, se trianguló la información cualitativa con los datos cuantitativos del estudio, los escenarios de riesgo, el marco normativo y los hallazgos institucionales. Esta etapa permitió consolidar interpretaciones más sólidas, evitando reduccionismos narrativos y transformando percepciones en evidencia útil para la toma de decisiones.

Las categorías emergieron de los datos y se organizaron en torno a los tres ejes temáticos principales definidos para el análisis:

1. Voces de niñas, niños y adolescentes

- Percepción de riesgos, espacios seguros, emociones, bienestar y mecanismos espontáneos de afrontamiento.

2. Comunidad educativa

- Docentes, directivos, familias y su rol en la continuidad educativa, preparación y convivencia.

3. Instancias de gestión descentralizada (IGED)

- Capacidad institucional, coordinación intersectorial, respuesta ante emergencias, articulación territorial.

4. Entidades cooperantes y otros sectores

- Salud, protección, municipalidades, organizaciones comunitarias.

8.8.3.1 Voces de niñas, niños y adolescentes

Entre las y los estudiantes, la noción de riesgo se asocia principalmente a espacios físicos deteriorados, pasadizos congestionados, servicios higiénicos inoperativos e inseguridad en el entorno inmediato de la escuela.

Estas percepciones se vinculan directamente con el pilar de seguridad y bienestar educativo: los estudiantes expresan miedo a accidentes, violencia entre pares y enfermedades, lo cual se traduce en estrés y disminución en su capacidad de concentración.

En ambos territorios se registraron preocupaciones similares: temor a cortes de agua, largas colas en los baños, peleas entre estudiantes y presencia de adultos desconocidos en los alrededores.

En Lima, particularmente en SJL, se detecta una mayor sensación de inseguridad vinculada a la violencia urbana, incluyendo, en algunos casos, a la presencia de pandillas.

En Trujillo, las preocupaciones se relacionan más con los residuos, la contaminación ambiental y la falta de control en los accesos.

Estas percepciones revelan vulnerabilidades estructurales que trascienden lo emocional o circunstancial. Desde la perspectiva del GRD educativo, las voces de NNA permiten comprender cómo los riesgos cotidianos son normalizados y cómo la falta de infraestructura adecuada incrementa la exposición a peligros biológicos y sociales.

Este análisis hace un llamado urgente a fortalecer la supervisión, el mantenimiento preventivo y la convivencia escolar, con un enfoque de derechos.

Tabla 9. Peligros y vulnerabilidades según NNA

Peligro percibido	Vulnerabilidad asociada	Recomendación sugerida por NNA	Implicancia operativa
Violencia entre pares	Falta de supervisión en recreos y pasillos	Mayor presencia adulta en zonas críticas	Reforzar turnos de vigilancia y supervisión docente
Riesgos cotidianos	Puntos ciegos e infraestructura deteriorada	Mejor iluminación y señalización	Ajustes prioritarios en PEI y PGRDIE
Peligros biológicos	Baños sucios y falta de agua	Limpieza constante	Rutina diaria de agua, saneamiento e higiene escolar coordinada con la UGEL

Fuente: Elaboración propia.

8.8.3.2 Comunidad educativa (docentes, directivos y personal escolar)

El personal escolar identifica como peligros predominantes la violencia (acoso, agresiones y conflictos), la inseguridad del entorno (extorsiones, amenazas a directores, microcomercialización en las inmediaciones) y el deterioro de infraestructura educativa.

Directores y docentes subrayan que la sobrecarga administrativa y la falta de personal especializado afectan directamente la capacidad para responder a estos riesgos de manera oportuna.

El análisis evidencia que existe una brecha entre lo que la normativa exige y lo que las II.EE. pueden implementar realmente. En este contexto, los docentes asocian la resiliencia educativa a la capacidad de sostener las clases pese a conflictos internos, escaso de apoyo y limitación de recursos.

Tabla 10. Peligros y vulnerabilidades según comunidad educativa

Peligro percibido	Vulnerabilidad asociada	Recomendación del actor	Implicancia operativa
Violencia escolar	Falta de psicólogos y comités activos de convivencia	Más personal psicosocial	Definición de perfiles mínimos obligatorios en la II.EE. y UGEL.
Inseguridad externa	Extorsiones, amenazas y ausencia policial	Coordinación con serenazgo	Implementación de rutas seguras y COE articulado.
Riesgos estructurales	Aulas en mal estado	Mantenimiento preventivo	Priorización en PPRRD del MINEDU.

Fuente: Elaboración propia.

8.8.3.3 Instancias gubernamentales

Las instancias gubernamentales coinciden en reconocer brechas crónicas en infraestructura escolar, acceso agua y saneamiento, salud pública y articulación intersectorial. Los especialistas de UGEL y DREL señalan que la capacidad de acompañamiento técnico se ve limitada por la reducida dotación de personal y por la multiplicidad de funciones asignadas.

Las autoridades de salud subrayan la ausencia de vigilancia epidemiológica sostenida en las escuelas y la falta de protocolos específicos para la detección temprana de brotes, más allá de campañas puntuales. Tanto en Lima como en La Libertad, los responsables de salud identifican que la falta de datos actualizados impide priorizar adecuadamente a las II.EE. más vulnerables.

Desde el enfoque del SINAGERD, las instancias gubernamentales afirman que existen avances normativos relevantes, pero la capacidad operativa territorial es desigual. Las entidades sectoriales priorizan peligros biológicos, violencia familiar/ escolar y riesgos urbanos. Sin embargo, las UGEL reconocen que la rotación de personal limita la continuidad de la GRD y la convivencia.

El MINSA subrayó el aumento de IRA y EDAS, especialmente en zonas con cortes de agua. Por su parte, la DEMUNA y el CEM señalaron la subnotificación de casos de violencia.

El análisis territorial muestra que, aunque hay articulación intersectorial, esta depende excesivamente de la voluntad de actores y no de mecanismos institucionales permanentes.

Tabla 11. Peligros y vulnerabilidades según instancias gubernamentales

Peligro	Vulnerabilidad	Recomendación	Implicancia operativa
Peligros biológicos	Falta de agua saneamiento e higiene continuo	Vigilancia epidemiológica	Convenios UGEL–DIRESA
Violencia	Subnotificación y falta de seguimiento	Implementación de rutas activas CEM–DEMUNA	Obligación de seguimiento trimestral
Riesgos urbanos	Presencia de delitos cerca de IE	Mayor patrullaje	Comité multisectorial permanente

Fuente: Elaboración propia.

8.8.3.4 Entidades cooperantes y sociedad civil

Las entidades cooperantes coinciden en que la continuidad educativa en el Perú depende de un equilibrio entre infraestructura segura, bienestar emocional, articulación sectorial y participación comunitaria.

Reconocen que la escuela, por sí sola, no puede responder a la magnitud de los riesgos presentes en los territorios, por lo que se requiere fortalecer mecanismos permanentes de coordinación entre sectores y actores sociales.

Subrayan que la resiliencia escolar se construye de manera colectiva cuando directores, docentes, estudiantes, familias y sectores trabajan con una visión común y sostenida.

Las organizaciones cooperantes identifican que la violencia, las brechas en salud mental y los riesgos biológicos son los principales factores que afectan la continuidad educativa. Coinciden en que las intervenciones deben centrarse en capacidades sostenibles, no en acciones aisladas.

Tabla 12. Peligros y vulnerabilidades según entidades cooperantes

Peligro	Vulnerabilidad	Recomendación	Implicancia operativa
Violencia escolar	Limitadas capacidades psicosociales	Formación docente continua	Integración de PGRDIE y Tutoría integrados
Riesgos de salud	Infraestructura deficiente	Protocolos WASH	Monitoreo semestral
Riesgos comunitarios	Falta de articulación	Acciones multisectoriales	Núcleos territoriales de coordinación

Fuente: Elaboración propia.

8.8.4 Percepciones generales integradas y vínculo conceptual

Antes de presentar los hallazgos integrados, es necesario explicitar cómo se articulan los pilares conceptuales del estudio con los ejes temáticos y las categorías analíticas.

a) Vínculo entre pilares y ejes temáticos

Los tres pilares conceptuales, resiliencia educativa, gestión del riesgo, y enfoque de derechos y protección, se operacionalizan de la siguiente manera:

- Voces de NNA – resiliencia educativa: permiten comprender cómo las y los estudiantes interpretan la seguridad, el bienestar y la continuidad pedagógica.
- Comunidad educativa – convivencia y protección: evidencian las capacidades institucionales, las brechas y las dinámicas de acompañamiento socioemocional.
- Instancias gubernamentales (IGED) – gestión del riesgo: muestran cómo la articulación intersectorial, la disponibilidad de recursos y los procesos de gestión afectan la gobernanza del riesgo educativo.
- Entidades cooperantes – acción territorial y coordinación: visibilizan intervenciones complementarias y brechas en la sostenibilidad.

Estos vínculos garantizan que las percepciones no se analicen como categorías aisladas, sino como parte de un sistema educativo que responde, o no, a los marcos conceptuales que lo sustentan.

b. Secuencia del análisis

El análisis cualitativo siguió una secuencia metodológica explícita:

1. Codificación abierta por actor educativo.
2. Agrupación por similitud temática y patrones.
3. Contraste territorial entre Lima y La Libertad.
4. Triangulación con normativa vigente, datos secundarios y hallazgos previos del estudio.

Esta secuencia permitió transformar testimonios y observaciones en categorías analíticas válidas, evitando un análisis meramente descriptivo y fortaleciendo la validez interpretativa.

c. Patrón interpretativo utilizado en todo el capítulo

Para cada actor se aplicó un mismo esquema analítico:

1. Percepción dominante del riesgo.
2. Riesgos identificados.
3. Capacidades existentes.
4. Vacíos institucionales.
5. Recomendaciones basadas en evidencia.
6. Mini análisis interpretativo que responda a: “qué significa” y “qué implica”.

Este patrón aseguró consistencia, rigor interpretativo y claridad en la toma de decisiones.

d. Percepciones generales integradas

El contraste entre actores revela un patrón común: la percepción del riesgo educativo no está fragmentada entre peligros biológicos y de salud, violencia” y cotidianos, sino que aparece como un tejido de factores interdependientes que afectan la experiencia escolar.

Desde los NNA hasta las UGEL y DRE, la inseguridad se entiende como una combinación de infraestructura deteriorada, supervisión insuficiente, amenazas externas (incluidas extorsiones a directores) y brechas en salud mental.

Esta lectura coincide con los pilares del estudio. La resiliencia educativa emerge como el equilibrio entre protección emocional, seguridad física y continuidad pedagógica; la convivencia escolar se reconoce como un factor de prevención primaria; y la gestión del riesgo permite ordenar, priorizar y traducir estas percepciones en acciones operativas.

Las percepciones recogidas también revelan que las brechas de protección social y territorial (como ausencia policial, cortes de agua o falta de psicólogos educativos) incrementan la vulnerabilidad. Las diferencias territoriales (Lima vs La Libertad) no eliminan los riesgos, pero los modulan: Lima presenta mayor inseguridad urbana y en Trujillo mayor deterioro de infraestructura.

En conjunto, estas percepciones generales muestran que la resiliencia educativa no depende únicamente del aula o del rol docente, sino del ecosistema escolar, que incluye servicios de salud, municipalidades, seguridad ciudadana, UGEL y comunidad.

Las y los estudiantes asocian la escuela con un espacio de protección, pero también identifican riesgos cotidianos dentro y fuera de ella: pasillos inseguros, baños sin supervisión, iluminación deficiente, tránsito peligroso y episodios de violencia entre pares.

“Aprender sirve para no estar tristes y seguir adelante.”

Niño, II.EE. N.º 2060, Comas.

“Los baños y los pasillos cerrados son los más peligrosos.”

Niña, II.EE. San José Obrero, Trujillo.

“Los carros pasan rápido y los policías no nos cuidan.”

Niño, II.EE. Leoncio Prado, Alto Trujillo.

“Cuando hay temblores no sabemos a dónde ir, pero los profesores nos dicen que no corramos.”

Estudiante, II.EE. José Gálvez.

La mayoría del estudiantado manifestó confianza en sus docentes, a quienes reconoce como figuras de seguridad y acompañamiento emocional.

Se identificaron además diferencias de percepción según género, las niñas expresaron mayor preocupación por los espacios cerrados y los traslados; los varones, por la violencia física y el acoso.

En algunos casos, las y los estudiantes con discapacidad señalaron barreras de accesibilidad, como la ausencia de rampas, señalización inclusiva y adecuaciones físicas.

Aún con este panorama, de manera el alumnado reconoce la escuela como un lugar donde se **aprende a cuidarse y cuidar a los demás**.

8.8.5. Síntesis analítica y articulación interpretativa

La integración de percepciones territoriales revela que los peligros priorizados por el estudio, biológicos y de salud, violencia y cotidianos, no son dimensiones aisladas, sino componentes interrelacionados que afectan la continuidad y el bienestar educativo.

Los distintos actores entrevistados identifican patrones comunes: la seguridad emocional es tan relevante como la seguridad física; la convivencia escolar es una condición de aprendizaje; y la resiliencia depende de capacidades institucionales sostenibles más que de acciones puntuales.

Estas percepciones confirman que la experiencia escolar está profundamente condicionada por vulnerabilidades estructurales (déficit agua, saneamiento e higiene, escasez de psicólogos educativos, deterioro de infraestructura) y factores sociales (violencia, extorsiones, inseguridad urbana), que se acentúan en contextos de pobreza, baja presencia del Estado local y limitada articulación multisectorial.

Esta lectura permite comprender que la resiliencia educativa no es únicamente un atributo de la escuela, sino un fenómeno territorial.

Tabla 13. Síntesis percepciones, vulnerabilidades y orientaciones de acción

Categoría analítica	Síntesis de Hallazgos	Peligros vinculados	Vulnerabilidades identificadas	Recomendación estratégica	Implicancia operativa
Seguridad y bienestar educativo	Los NNA y docentes priorizan la seguridad emocional y la supervisión adulta como condición de aprendizaje.	Violencia, riesgos cotidianos	Puntos ciegos, falta de supervisión, infraestructura deteriorada	Supervisión activa y adecuación mínima de zonas críticas	Ajustes inmediatos en PEI, PEGRD y planes de convivencia
Gestión institucional y capacidades	Directores y docentes asocian el riesgo a carga laboral, rotación de personal y falta de psicólogos.	Violencia escolar, extorsiones	Escasez de personal especializado; desgaste institucional	Perfiles obligatorios de psicología y convivencia	Incorporación en ROF; seguimiento UGEL trimestral
Protección comunitaria y territorial	Servicios externos insuficientes para cubrir riesgos urbanos y biológicos.	Riesgos urbanos y biológicos	Falta de patrullaje; déficit de agua, saneamiento e higiene	Convenios UGEL—DIRESA—Municipalidades	Núcleos territoriales de coordinación con responsabilidades definidas

Fuente: Elaboración propia.



Tabla 14. Matriz de trazabilidad metodológica: pilares conceptuales, categorías analíticas, hallazgos e implicancias operativas

Pilar conceptual	Categoría analítica	Hallazgo clave	Qué revela (interpretación)	Implicancia operativa (acción)
Resiliencia educativa	Seguridad y bienestar educativo	Los NNA priorizan la supervisión adulta y el soporte emocional como condición para aprender.	La resiliencia se funda en estabilidad emocional y percepción de protección, no solo infraestructura.	Reforzar supervisión en zonas críticas, protocolos de acompañamiento socioemocional y reforzar personal de convivencia
Convivencia y protección	Relaciones entre pares y clima escolar	Violencia física y simbólica se normaliza en espacios con poca supervisión.	La convivencia escolar es un mecanismo de prevención primaria.	Intervenir puntos ciegos, fortalecer tutoría y activar rutas de protección con DEMUNA y MIMP
Gestión del riesgo (GRD)	Gestión institucional y capacidades	Directivos y docentes reportan sobrecarga, falta de psicólogos, rotación y ausencia de articulación.	La vulnerabilidad institucional limita la capacidad de anticipar y responder emergencias.	Institucionalizar perfiles de psicología y convivencia, ROF actualizado y seguimiento IGED trimestral
Protección integral y derechos	Protección comunitaria y territorial	Inseguridad externa, rutas escolares peligrosas, extorsiones y baja presencia policial.	El riesgo educativo es territorial, condicionado por factores urbanos y sociales.	Convenios UGEL—municipalidades—PNP, rutas seguras y patrullaje focalizado.
Whole of Government (todo el Gobierno)	Coordinación multisectorial	La articulación entre salud, protección, educación y municipios es débil e irregular.	Sin coordinación efectiva no hay gobernanza del riesgo educativo.	Núcleos territoriales multisectoriales con responsabilidades definidas.
Enfoque interseccional	Vulnerabilidad social	Género, discapacidad, nacionalidad y pobreza amplifican el impacto de riesgos.	Los grupos con mayor desigualdad están más expuestos y con menor capacidad de afrontamiento.	Acciones focalizadas para NNA, migrantes, con discapacidad y mujeres, fortalecer bienestar y orientaciones diferenciadas.
Enfoque territorial (Lima—La Libertad)	Diferenciación contextual	riesgo urbano por inseguridad.		
Trujillo: deterioro de infraestructura y servicios.	Los riesgos no son equivalentes; requieren medidas diferenciadas.	Recomendaciones territoriales específicas de intervención por zonas críticas.		

Fuente: Elaboración propia.

8.8.6. Análisis interpretativo

Las percepciones estudiantiles muestran que la seguridad no se limita a infraestructura resistente, sino que se construye en un entorno emocionalmente estable y protector.

El aprendizaje se entrelaza con la convivencia, la empatía y la presencia permanente de adultos responsables. Las niñas, niños y adolescentes proponen soluciones concretas: más vigilancia en puntos críticos, rutas seguras, espacios recreativos y baños limpios.

El análisis interpretativo permite comprender qué significan y qué implican las percepciones recogidas, de acuerdo con los pilares conceptuales del estudio.

a. Interpretación desde las voces de NNA

Las percepciones estudiantiles muestran que la seguridad escolar no se limita a la infraestructura resistente, sino que se construye en un entorno emocionalmente estable, con adultos accesibles y mecanismos de protección visibles.

Los NNA asocian la escuela con protección, pero también reconocen riesgos cotidianos: pasillos sin supervisión, baños inseguros, iluminación deficiente y violencia entre pares.

“Queremos aprender sin miedo y ayudar a otros cuando pasa algo.”

Grupo focal II.EE. 2060, Comas.

Implicancia: los planes institucionales deben priorizar la supervisión activa y el acompañamiento emocional, no solo intervenciones físicas.

b. Interpretación desde la comunidad educativa

Docentes y directivos coinciden en que la sobrecarga emocional y laboral, a la escasez de profesionales de psicología y personal de convivencia, limita la capacidad institucional para la prevención y respuesta.

Asimismo, la presencia de extorsiones y la limitada acción policial agravan la vulnerabilidad cotidiana.

Implicancia: Se requiere institucionalizar perfiles profesionales, reforzar protocolos y establecer rutas claras de coordinación con protección y seguridad ciudadana.

c. Interpretación desde las instancias gubernamentales (IGED)

Las instancias gubernamentales reconocen brechas estructurales persistentes: escuelas sin acceso a agua continua, subnotificación de violencia, vigilancia epidemiológica insuficiente y articulación aún frágil con los servicios de salud y protección.

Implicancia: La gobernanza territorial debe alinearse de manera efectiva con la Prioridad 2 del Marco de Sendai, fortaleciendo la coordinación multisectorial sostenible.

d. Interpretación desde entidades cooperantes

Las organizaciones identifican esfuerzos importantes, pero advierten que continúan siendo fragmentados. Coinciden en que la sostenibilidad de los resultados requiere la institucionalizar capacidades, no solo de implementar acciones aisladas.

Implicancia: Los proyectos deben fortalecer sistemas públicos escolares, no solo respuestas puntuales.

La resiliencia educativa, entendida según el Marco Integral de Seguridad Escolar (MINEDU, 2022) y los estándares INEE (2024), se expresa en la capacidad del territorio para sostener la continuidad educativa en medio de inseguridad, brechas estructurales y riesgos recurrentes.

Los peligros identificados se transforman en vulnerabilidades que pueden mitigarse solo mediante:

- Una gobernanza escolar y territorial articulada,
- Capacidades institucionales estables,
- Mecanismos de protección efectivos,
- Participación activa de la comunidad.

Estos hallazgos orientan directamente las recomendaciones estratégicas del capítulo siguiente.

8.9 Conclusiones²⁵

El conjunto de hallazgos cualitativos y cuantitativos evidencia que los riesgos educativos en Lima Metropolitana y La Libertad se configuran a partir de la interacción entre peligros biológicos y de salud, violencia y riesgos cotidianos del entorno urbano, los cuales se intensifican en escuelas con brechas de agua, saneamiento e higiene, infraestructura deficiente y limitada articulación intersectorial.

Estas conclusiones se interpretan en coherencia con el Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030 del MINEDU²⁶, el cual establece que la resiliencia educativa implica una gestión articulada de riesgos físicos, emocionales y sociales.

Las voces de niñas, niños y adolescentes, recogidas mediante protocolos éticos, de consentimiento y asentimiento establecidos por Save the Children en Perú²⁷, confirman que la resiliencia educativa se construye como una experiencia colectiva. Para el estudiante, sentirse protegido, acompañado y escuchado es una condición fundamental para la continuidad de su aprendizaje.

Desde la perspectiva institucional, representantes del sector educativo explicaron que la articulación operativa sigue siendo débil y que las capacidades técnicas no se han consolidado de manera uniforme. Estos hallazgos coinciden con los lineamientos de educación en emergencias establecidos por UNICEF²⁸.

Si bien existen normas sólidas, como el Marco para la Continuidad del Servicio Educativo del MINEDU²⁹ y las guías de gestión del riesgo del CENEPRED³⁰, estas aún no se traducen plenamente en prácticas institucionalizadas ni en sistemas de monitoreo consistentes.

Las organizaciones de cooperación internacional complementan esta lectura, en línea con los enfoques de resiliencia educativa promovidos por la UNESCO³¹.

En síntesis, los hallazgos confirman que la resiliencia educativa requiere un sistema multinivel articulado entre las instituciones educativas, instancias de gestión descentralizada, gobiernos locales y los sectores vinculados, lo cual es coherente con las recomendaciones internacionales vigentes en materia de seguridad y protección del país.

25 Entrevistas y grupos focales con niñas, niños y adolescentes — Save the Children en Perú — Setiembre 2025

26 Ministerio de Educación del Perú. (2022). Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030. MINEDU.

27 Save the Children en Perú. (2023). Protocolos de ética, protección, consentimiento y asentimiento para trabajo con NNA. Save the Children en Perú.

28 UNICEF. (2023). Orientaciones para la educación en emergencias: principios y lineamientos para sistemas educativos resilientes. UNICEF.

29 Ministerio de Educación del Perú. (2020). Marco para la Continuidad del Servicio Educativo en Situaciones de Emergencia. MINEDU.

30 Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. (2014). Guía técnica para la gestión del riesgo en instituciones educativas. CENEPRED.

31 UNESCO. (2021). Educar para la resiliencia: Lineamientos internacionales para fortalecer la respuesta educativa ante crisis. UNESCO

8.9.1 Voces institucionales: gestión, capacidades y desafíos de articulación

Las entrevistas realizadas a representantes del **sector educación (UGEL, DRE, directores de II.EE)**, junto con especialistas del **PREVAED y del MINSA**, revelan una preocupación compartida: la **insuficiente articulación operativa y presupuestal** entre los niveles de gobierno y sectores.

Aunque existen compromisos técnicos, los equipos enfrentan limitaciones estructurales, alta rotación de personal y débil institucionalización de la gestión del riesgo en el ámbito educativo.

“Tenemos planes de contingencia, pero no los actualizamos porque cambia el personal cada año.” Especialista UGEL Trujillo.

“El presupuesto se va casi todo en mantenimiento; no hay línea específica para prevención.” Director II.EE. José Gálvez, Lima.

“El PREVAED es un soporte técnico, pero sin recursos locales es difícil pasar de la sensibilización a la acción.” Coordinador PREVAED.

“La articulación con salud y defensa civil es buena en simulacros, pero no sostenida.” Especialista MINSA, programa de entornos saludables.

8.9.2 Principales hallazgos institucionales

1. Capacidades técnicas limitadas y fragmentadas

- o Las UGEL no cuentan con personal exclusivo para GRD o educación en emergencias.
- o Los docentes replican información, pero sin procesos formales de acompañamiento, retroalimentación o actualización sistemática.

2. Déficit presupuestal y sostenibilidad

- o Las acciones preventivas dependen de programas o proyectos específicos.
- o La ausencia de una línea presupuestal para GRD dentro del sector educativo genera discontinuidad.

3. Débil institucionalización del enfoque de resiliencia

- o Si bien las normas existen, estas no se internalizan en la gestión escolar.
- o El Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030 carece aún de indicadores operativos en la mayoría de las UGEL.

4. Articulación intersectorial incipiente

- o MINSA, DEMUNA, Policía Nacional y Fiscalía coordinan solo en casos de emergencia.
- o No existen protocolos multisectoriales adaptados al entorno escolar.

Tabla15. Síntesis de percepciones institucionales

Dimensión	Percepción institucional	Ejemplo de cita	Necesidad prioritaria
Gestión interna	Alta rotación y poca continuidad de personal	“Cada año tenemos que empezar de cero.” Especialista UGEL Trujillo	Institucionalizar funciones de GRD y continuidad técnica
Recursos	Dificultades para identificar una línea operativa para prevención	“Solo hay presupuesto si ocurre algo grave.” Director II.EE. José Gálvez, Lima	Operativizar el PP0068 en las II.EE. y fortalecer los recursos para acciones preventivas
Coordinación intersectorial	Alianzas funcionales, pero no sostenidas	“Nos juntamos para simulacros, nada más.” Especialista MINSA	Formalizar protocolos y convenios multisectoriales locales
Formación docente	Capacitación irregular y reactiva	“Solo capacitamos cuando hay alerta.” Directora II.EE. Alto Trujillo	Institucionalizar módulos de GRD y protección en la formación docente
Monitoreo y evaluación	Ausencia de indicadores GRD en sector educación	“No sabemos medir cuánto hemos mejorado.” UGEL Lima Norte	Integrar variables de resiliencia en sistemas de MERA y PEI—PAT—PEGRD

Fuente: Elaboración propia.

8.9.3 Análisis interpretativo

El análisis global confirma que el sistema educativo peruano comprende de manera conceptual la relación entre riesgo, vulnerabilidad y continuidad del aprendizaje, sin embargo no logra traducirla en mecanismos sostenibles de gestión y prevención.

El rol de los equipos directivos es clave, pero carece del apoyo administrativo y técnico que permita sostener la GRD escolar más allá del cumplimiento formal de normativas.

Se identifica también una brecha estratégica: la articulación intersectorial depende en gran medida de la voluntad individual de funcionarios, más que de protocolos institucionalizados.

Esto debilita la respuesta ante violencia, riesgos biológicos o eventos cotidianos que afectan directamente a los estudiantes.

“Necesitamos protocolos que conecten la educación con salud y policía, no solo cuando pasa algo, sino antes.” Coordinador UGEL Lima Norte.

8.9.4 Voces de la cooperación internacional y sociedad civil

Las organizaciones de cooperación internacional y de la sociedad civil aportan una lectura complementaria del sistema educativo, con énfasis en la integralidad de la respuesta ante emergencias y la protección infantil.

Coinciden en que el MINEDU debe fortalecer su rol articulador, integrando la GRD dentro del Programa Presupuestal 068 (PP0068) y promoviendo alianzas permanentes con MIDIS, PCM, MINSA y MININTER.

Entre las principales preocupaciones se destacan:

- Escasa priorización presupuestal para la prevención.
- Brechas territoriales más profundas en escuelas rurales y urbano—populares.

- Debilidad en el bienestar socioemocional docente y estudiantil.
- Limitada participación infantil en diagnósticos y simulaciones.

Estas percepciones son coherentes con las recomendaciones de la UNESCO para fortalecer sistemas educativos resilientes ante crisis³².

“El sistema educativo debe ser el actor de primera respuesta en contextos de emergencia, igual que el MIDIS.”

“La educación en emergencias debe verse como un derecho, no solo como una actividad de recuperación.”

“Las escuelas rurales siguen invisibilizadas en los planes regionales”.

“La prevención no solo es infraestructura; es comunidad organizada y docentes preparados.”

“Los niños deben ser escuchados en la planificación local.”

“Sin acompañamiento psicosocial sostenido, la escuela no puede ser resiliente.”

8.9.5 Síntesis de percepciones de cooperación y sociedad civil

Tabla 16. Resumen de las percepciones de cooperación internacional y sociedad civil

Institución	Enfoque principal	Diagnóstico expresado	Propuesta o contribución
UNICEF	Articulación intersectorial e institucionalización del enfoque GRD	Mayor liderazgo normativo del MINEDU en educación en emergencias	Incorporar GRD en el PP0068 con hoja de ruta PCM—MIDIS—MINEDU
UNESCO	Educación como derecho en emergencias	Brechas territoriales en implementación del Marco de Seguridad Escolar	Establecer indicadores nacionales y mecanismos de reporte regional
World Visión	Participación comunitaria y protección	Falta de estrategias sostenidas post emergencia.	Fortalecer redes comunitarias y voluntariado juvenil
TAREA	Educación rural y ciudadanía	Escuelas rurales sin apoyo en GRD ni conectividad	Vincular la GRD con educación intercultural y ruralidad
Paz y Esperanza	Salud mental y acompañamiento docente	Cansancio emocional postpandemia y sin soporte	Crear programas de bienestar psicosocial escolar
Acción por los Niños	Participación infantil y protección	Escasa consulta a estudiantes en planes escolares	Incorporar la voz del alumnado en los diagnósticos y simulacros

Fuente: Elaboración propia.

8.9.6 Análisis interpretativo

La cooperación aporta una mirada comparada: Aunque Perú ha avanzado en normativas y programas, aún carece de mecanismos claros para su implementación, monitoreo y evaluación.

32 UNESCO (2021). Educar para la resiliencia.

La **resiliencia educativa** depende de tres pilares: **estabilizar equipos técnicos, habilitar presupuestos dedicados, y fortalecer la articulación territorial** mediante protocolos conjuntos que integren protección, salud y educación.

Se destaca la necesidad de que el PP0068 fortalezca la incorporación del enfoque educativo como línea transversal, explicitando la corresponsabilidad del MINEDU en las acciones de prevención, preparación y respuesta ante desastres, en articulación con la PCM.

“La gestión del riesgo no es ajena al aula: debe enseñarse, vivirse y presupuestarse.”
UNESCO, 2025.

8.9.7 Síntesis integradora

El contraste territorial entre Lima y La Libertad confirma las desigualdades persistentes. Las II.EE. de Lima, aunque con mejores recursos, enfrentan riesgos asociados a violencia urbana, hacinamiento y extorsiones. Por otro lado, en La Libertad, las brechas están asociadas a infraestructura, conectividad, acompañamiento docente y un insuficiente apoyo psicosocial.

Ambos territorios coinciden en una demanda central: institucionalizar la resiliencia educativa como política pública sostenida, con capacidades técnicas estables y seguimiento nacional.

8.9.8 Conclusión

El análisis cualitativo confirma que la resiliencia educativa no depende solo de infraestructura, sino de la capacidad del sistema para anticipar, proteger, articular y sostener el aprendizaje.

La integración de las voces de estudiantes, docentes, instituciones y organismos de cooperación permite construir una comprensión multinivel del riesgo, indispensable para orientar las recomendaciones estratégicas.

Integrar estas perspectivas permitirá construir indicadores de impacto más realistas dentro del sistema MERA, especialmente en los ejes de participación, bienestar y gestión educativa resiliente.

9.

Continuación de hallazgos y recomendaciones como aporte del proceso de validación

9.1 Introducción y propósito de integración

Este capítulo consolida los resultados de los talleres de validación subnacional desarrollados en Lima Metropolitana y La Libertad (Trujillo), como parte del proceso de retroalimentación y fortalecimiento del estudio nacional de análisis de riesgos, vulnerabilidades y capacidades del sistema educativo.

Los talleres convocaron a representantes de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), la Gerencia Regional de Educación de La Libertad (GRELL), especialistas de las UGEL participantes y directivos de instituciones educativas seleccionadas, junto con el equipo técnico de Save the Children en Perú.

En estos espacios, se revisaron los hallazgos preliminares del estudio, se discutió su pertinencia en los contextos territoriales y se recogieron observaciones y propuestas para mejorar la aplicabilidad del documento.

El propósito de los talleres no fue solo “validar” los resultados, sino contrastarlos con la experiencia concreta de gestión escolar y territorial, identificar brechas no capturadas en el análisis inicial y priorizar recomendaciones que sean operativas para los niveles regional, local y escolar.

En coherencia con ello, este capítulo presenta:

- Una síntesis integrada de hallazgos y validaciones territoriales.
- Un análisis de problemas estructurales que persisten pese al marco normativo vigente.
- Recomendaciones estratégicas organizadas por ejes.
- Una propuesta de hoja de ruta interinstitucional para avanzar hacia un modelo educativo más preventivo, articulado y resiliente.

9.2 Síntesis de hallazgos y validaciones territoriales (Lima Metropolitana y La Libertad)

Los talleres de validación realizados en Lima Metropolitana (DRELM–UGEL) y en la región La Libertad (GRELL–UGEL) confirmaron la consistencia de los hallazgos del estudio nacional y aportaron precisiones territoriales que enriquecen el análisis.

Ambos espacios, los actores reflejaron percepciones convergentes sobre los riesgos educativos más recurrentes, las capacidades institucionales y las brechas que limitan la resiliencia del sistema.

A continuación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos recogidos en cada territorio, en correspondencia con el informe técnico de los talleres, previamente remitido y no observado por las partes involucradas.

9.2.1 Lima Metropolitana

En el taller realizado con especialistas de la DRELM, UGEL y directivos de instituciones educativas, se identificaron como amenazas principales la violencia escolar, la inseguridad del entorno y situaciones críticas vinculadas a extorsión, intimidación y presión hacia docentes o directivos.

Estas percepciones coinciden con los registros reportados por ODENAGED y reflejan la preocupación por la creciente presencia de incidentes que comprometen el bienestar y la continuidad educativa.

Asimismo, los participantes señalaron que la coordinación intersectorial funciona de manera puntual y dependiente de redes informales entre UGEL, comisarías y servicios de protección, sin que existan protocolos actualizados y sistemáticos para atender situaciones de violencia, salud emocional o crisis escolares.

Otro hallazgo relevante fue la constatación del desgaste operativo de los equipos de las UGEL debido a la alta carga administrativa y la falta de personal exclusivo y capacitado para la gestión del riesgo y convivencia escolar. Si bien los participantes resaltaron que la DRELM ha logrado avances en acompañamiento técnico, su sostenibilidad depende de equipos estables, con roles y competencias claras en GRD.

Finalmente, los actores reafirmaron la necesidad de fortalecer la GRD educativa en los instrumentos de gestión (PEI, PAT, POI), de impulsar procesos de formación continua para docentes y directivos, y de contar con mecanismos de financiamiento más predecibles.

9.2.2 La Libertad (Trujillo)

El taller realizado con especialistas de la GRELL, UGEL 1 y UGEL 2, y con directivos de instituciones educativas de zonas urbanas y periurbanas de Trujillo, permitió profundizar en riesgos asociados a peligros climáticos, infraestructura escolar precaria y brechas sustantivas en servicios básicos como agua, saneamiento e higiene.

Los participantes destacaron que, en zonas de Alto Trujillo, El Porvenir y zonas aledañas, muchas II.EE. no cuentan con condiciones mínimas para la seguridad y la continuidad educativa. La falta de infraestructura adecuada para evacuación, drenaje o control de inundaciones incrementa la exposición a lluvias intensas, desbordes y sismos.

Asimismo, se evidenció que las escuelas rurales continúan sin planes de contingencia operativos y presentan importantes limitaciones para activar rutas de protección ante situaciones de violencia, salud mental o emergencias del entorno.

Un hallazgo positivo en La Libertad fue el fuerte compromiso comunitario. Los directivos y especialistas resaltaron que las familias y organizaciones locales cumplen un rol clave en vigilancia, mantenimiento básico y apoyo durante emergencias. Esta cohesión social es reconocida como una oportunidad para fortalecer modelos de gestión comunitaria del riesgo.

Finalmente se señaló que la articulación con municipalidades y oficinas de Defensa Civil es más sólida que en Lima, aunque todavía dependiente de recursos limitados y de iniciativas puntuales, lo que restringe su sostenibilidad.

Síntesis común Lima – La Libertad

Ambos talleres en Lima Metropolitana coincidieron en cuatro elementos centrales:

1. **Necesidad de fortalecer mecanismos de coordinación intersectorial** a nivel regional, local y escolar para atender riesgos complejos (violencia, salud mental, emergencias climáticas).
2. **Débil institucionalización de la GRD educativa** en instrumentos de gestión, con alta variabilidad entre escuelas.

3. **Falta de sostenibilidad presupuestal y de personal** para mantener acciones de prevención y preparación.
4. **Valor estratégico del acompañamiento técnico continuo de la UGEL** como elemento diferenciador del nivel de implementación.

Estos elementos fueron confirmados por los participantes y se encuentran plenamente alineados con el informe de talleres previamente presentado, sin requerir modificaciones sustantivas por parte de las contrapartes técnicas.

9.3 Análisis de problemas estructurales identificados

El contraste entre el estudio nacional y los talleres de validación desarrollados en Lima Metropolitana y La Libertad confirma que los desafíos del sistema educativo peruano no son solo operativos, sino estructurales. Las percepciones recogidas evidencian brechas persistentes que limitan la consolidación de una gestión del riesgo verdaderamente preventiva y articulada.

a) Gobernanza débil y coordinación intersectorial insuficiente

Los equipos participantes coincidieron en que la coordinación entre educación, salud, protección y seguridad no es continua ni normada.

Si bien existen esfuerzos puntuales, por ejemplo, el acompañamiento del PREVAED o intervenciones conjuntas ante casos de violencia, estos no se traducen en rutas unificadas ni compromisos operativos permanentes.

En la práctica, la articulación depende de la iniciativa de directores y especialistas, lo que genera respuestas desiguales entre territorios.

b) Limitaciones en la aplicación territorial del PP0068

El **Programa Presupuestal 068 (PP0068)**, gestionado por la PCM y orientado a la reducción de vulnerabilidades, cumple un rol relevante a nivel nacional en el fortalecimiento de capacidades de prevención, preparación y respuesta. No obstante, su diseño y esquema de ejecución presentan limitaciones para una implementación efectiva en el ámbito educativo a nivel territorial.

Como resultado, las instituciones educativas no pueden gestionar directamente recursos del PP0068 para acciones de prevención, mantenimiento o respuesta. La ejecución recae en gobiernos regionales y locales, lo que deja a directores y UGEL sin herramientas financieras concretas para aplicar medidas preventivas sostenidas.

c) Fragmentación en la atención y protección de la niñez

Las rutas de atención ante violencia, emergencias escolares o crisis sanitarias operan de manera dispersa.

Las II.EE. y las UGEL expresaron que deben interactuar con CEM, DEMUNA, PNP y servicios de salud sin un protocolo único, lo que genera demoras, respuestas parciales y exposición prolongada de las y los estudiantes a riesgos múltiples.

Esta fragmentación afecta especialmente a escuelas ubicadas en contextos de violencia urbana, extorsión y micro criminalidad.

d) Escasa institucionalización del enfoque preventivo

La GRD continúa concentrada en simulacros y acciones reactivas, sin integrarse plenamente a la planificación pedagógica, a los sistemas de monitoreo ni a los procesos presupuestales del sector.

Muchas II.EE. no actualizan regularmente sus planes de contingencia o PGRDIE debido a la alta rotación de personal y a la falta de acompañamiento técnico sostenido.

El resultado es un sistema que reconoce la importancia de la prevención, pero carece de los mecanismos necesarios para sostenerla en el tiempo.

9.4 Recomendaciones estratégicas por eje

Estas recomendaciones integran el análisis técnico nacional y los aportes recogidos durante los talleres, priorizando acciones factibles, articuladas y de impacto inmediato.

Eje 1. Gobernanza y articulación

- Crear una Mesa Técnica Intersectorial de Resiliencia Educativa liderada por el MINEDU, con participación de la PCM, MIDIS, MIMP, MINSA y MININTER.
- Incorporar formalmente la gestión del riesgo en educación dentro del SINAGERD, para garantizar continuidad, financiamiento y responsabilidades claras a nivel nacional, regional y local.
- Fortalecer el rol rector del MINEDU mediante un marco normativo actualizado que conecte GRD, convivencia, salud escolar y educación en emergencias.

Eje 2. Gestión escolar y pedagógica

- Integrar la GRD y la educación en emergencias en el PEI³³, PAT³⁴ y POI³⁵ escolar, con metas anuales, actividades y criterios de seguimiento.
- Implementar programas de formación especializada para directores y docentes en liderazgo preventivo, toma de decisiones en crisis y educación emocional.

Eje 3. Infraestructura y servicios educativos

- Establecer mecanismos de mantenimiento preventivo en articulación con gobiernos locales, priorizando accesibilidad, seguridad estructural y saneamiento.
- Incorporar criterios de **infraestructura resiliente, accesible y adaptada al clima** en la programación multianual del sector.

Eje 4. Protección y bienestar estudiantil

- Consolidar una ruta articulada de atención a NNA que integre CEM, DEMUNA, PNP, salud y UGEL, reduciendo duplicidades y tiempos de respuesta.
- Fortalecer las capacidades psicosociales de docentes y los equipos de convivencia escolar, priorizando escuelas ubicadas en contextos de violencia urbana y extorsión.

33 PEI — Proyecto Educativo Institucional, es el instrumento de planificación estratégica de mediano plazo (3–5 años) que define la identidad, los objetivos estratégicos, la visión y las prioridades de desarrollo de la institución educativa. Incluye metas pedagógicas, de gestión escolar y de convivencia, y orienta la toma de decisiones institucionales.

34 PAT — Plan Anual de Trabajo Es el instrumento de planificación operativa anual de la institución educativa. Organiza las actividades, cronogramas y responsabilidades para cumplir los objetivos del PEI. Incluye acciones pedagógicas, de tutoría, convivencia, gestión del riesgo, clima escolar y participación de la comunidad educativa.

35 POI — Plan Operativo Institucional Es el instrumento operativo del sector público que vincula metas, actividades y presupuesto anual. En el caso de las UGEL, DRE o MINEDU, el POI define las acciones concretas que ejecutará la entidad pública para cumplir sus objetivos institucionales. A nivel escolar, se articula con el PEI y el PAT para orientar la asignación de recursos.

Eje 5. Financiamiento y sostenibilidad

- Adecuar el PP0068 para fortalecer la incorporación del enfoque educativo, explicitando la corresponsabilidad del MINEDU en la ejecución de acciones de prevención y continuidad educativa ante emergencias, mediante ajustes operativos a los productos e indicadores existentes.
- Incluir indicadores de resiliencia educativa en el MERA, promoviendo seguimiento intersectorial y toma de decisiones basada en evidencia.

9.5 Hoja de ruta PCM—MIDIS—MINEDU para la adaptación del PP0068

A partir de los hallazgos y de la experiencia de Save The Children en Perú, se propone una hoja de ruta interinstitucional para fortalecer el PP0068 y adaptarlo al sector educación.

Tabla 17. Fase de implementación de la hoja de ruta

Fase	Objetivo operativo	Principales acciones	Responsables	Resultados esperados
1. Diagnóstico conjunto (0–3 meses)	Identificar vacíos normativos y financieros	Reuniones PCM—MIDIS—MINEDU; sistematización de aportes regionales	PCM—MIDIS—MINEDU	Mapa de competencias y brechas
2. Propuesta normativa (3–6 meses)	Fortalecer el enfoque educativo del PP0068 con corresponsabilidad del MINEDU	Modificación de lineamientos PP0068; validación MEF	PCM—MIDIS—MINEDU	Documento técnico aprobado
3. Pilotaje territorial (6–12 meses)	Aplicar modelo adaptado en Lima y La Libertad	Convenios regionales, formación técnica, monitoreo MERA	MINEDU—GORE	Pilotos validados y sistematizados
4. Monitoreo MERA (12–18 meses)	Evaluar efectividad y escalamiento nacional	Indicadores de MERA integrados a reportes PCM—MIDIS—MINEDU	PCM—STC—MIDIS—MINEDU	PP0068 fortalecido con componente educativo

Fuente: Elaboración propia basada en talleres de validación, 2025.

La incorporación del enfoque educativo al PP0068 representa la transición hacia un sistema preventivo, con financiamiento sostenido, articulación sectorial y un modelo de intervención basado en evidencia.

El proceso de validación demostró que la resiliencia educativa es alcanzable cuando se aborda desde una lógica intersectorial y territorial.

La educación no solo debe entenderse como un servicio formativo, sino como un componente esencial de la protección social adaptativa, capaz de sostener el aprendizaje y la cohesión social durante las emergencias.

Se recomienda que el MINEDU, en articulación con la PCM y el MIDIS, lidere la institucionalización de un modelo nacional de gestión del riesgo educativo, con respaldo normativo, financiamiento sostenible y monitoreo continuo mediante el MERA.

Este esfuerzo, alineado con los principios del Marco Integral de Seguridad Escolar (2022–2030) y los ODS 4 y 11, permitirá avanzar hacia un sistema educativo seguro, inclusivo y resiliente ante los desafíos del cambio climático, la violencia y los desastres.

10. Conclusiones

El análisis de riesgos educativos realizado en Lima Metropolitana y La Libertad confirma que el ejercicio del derecho a la educación en el Perú sigue condicionado por un conjunto de peligros interdependientes que inciden simultáneamente sobre la comunidad educativa.

Las voces recogidas, en particular, las de niñas, niños y adolescentes, revelan que la continuidad del aprendizaje depende no solo de la infraestructura o los servicios básicos, sino también de la convivencia, la protección, la salud emocional y la capacidad institucional para anticipar, prevenir y responder a los riesgos.

Este capítulo integra los hallazgos cuantitativos y cualitativos del estudio, así como los aportes obtenidos en los talleres de validación subnacional, para ofrecer un cierre interpretativo coherente con los pilares conceptuales y las categorías analíticas definidas en el capítulo 8. El resultado es una síntesis profunda de cómo los peligros biológicos, sociales y cotidianos interactúan con vulnerabilidades estructurales e interseccionales, afectando de manera diferenciada a estudiantes, docentes, directivos y actores del entorno.

10.1. Riesgos interdependientes

Los riesgos identificados no operan de forma aislada. Por el contrario, configuran un entramado de riesgos simultáneos en el que la salud, la violencia, la infraestructura escolar y el entorno urbano se refuerzan mutuamente, deteriorando las condiciones de seguridad y bienestar escolar.

10.1.1 Los peligros identificados no operan de manera aislada

Las deficiencias en agua, saneamiento e higiene, particularmente en zonas periurbanas, incrementan la exposición a enfermedades respiratorias, gastrointestinales y brotes epidémicos.

Al mismo tiempo, los contextos de violencia familiar, comunitaria y escolar intensifican los efectos emocionales del riesgo, generando temor, retraimiento y dificultades para el aprendizaje.

Asimismo, los peligros cotidianos como la infraestructura deteriorada, contaminación, inseguridad vial y hacinamiento actúan como detonadores silenciosos que erosionan el bienestar físico y emocional de estudiantes y docentes.

Las niñas, niños y los adolescentes lo expresan con claridad:

“Cuando no hay agua o hay peleas afuera, nos dicen que no podemos entrar. Perdemos clases y da miedo volver.” Estudiante, II.EE. 2060, Comas.

Este patrón confirma que el riesgo educativo es multicausal y sistémico, que su mitigación requiere intervenciones integrales que articulen salud, protección, infraestructura, convivencia y gestión del riesgo.

10.1.2 Vulnerabilidad institucional y desigualdades territoriales

Las desigualdades entre regiones y UGEL se acentúan por limitaciones operativas persistentes. Si bien la descentralización ha ampliado responsabilidades, no ha logrado garantizar recursos homogéneos, estabilidad del personal ni continuidad de los procesos institucionales.

Al respecto, las UGEL consultadas reconocieron que:

“Cada año volvemos a empezar: cambia el personal, cambian las prioridades y los planes quedan en el papel” Especialista UGEL, Trujillo.

La evidencia recogida en documentos oficiales respalda esta percepción. Según el Diagnóstico de Brechas PMI 2026–2028 y el Informe de Gestión PRONIED 2022–2025, entre el 25 y 30 % de las instituciones educativas del país se encuentran en condición de riesgo **alto o muy alto**,³⁶ debido a infraestructura vulnerable, servicios básicos deficientes y falta de mantenimiento preventivo.

Esta estimación es coherente con los mapas de riesgo estructural registrados en el SIGRID³⁷, donde se observan acumulaciones territoriales de riesgo en zonas urbanas densas.

Estas brechas estructurales afectan la capacidad del sistema para anticipar emergencias, asignar y priorizar recursos y garantizar la continuidad educativa en territorios vulnerables.

10.1.3 Violencia como riesgo estructural

La violencia escolar, de género y comunitaria aparece como uno de los riesgos más persistentes y estructurales, a la vez que uno de los más invisibilizados en la gestión educativa. De acuerdo, con el sistema SíseVe se registraron más de 13 000 casos durante el primer semestre de 2024, cifra que no refleja la magnitud del problema por el subregistro en zonas rurales y periurbanas.

Las y los adolescentes evidencian la normalización del riesgo y la ausencia de rutas claras de atención al narrar que:

“A veces hay peleas o amenazas en la puerta, y nadie sabe a quién avisar primero” Estudiante, SJL.

La fragmentación entre CEM, DEMUNA, PNP y UGEL, sumada a la falta de protocolos integrados, prolonga la exposición a estos riesgos y dificulta la atención oportuna.

En este sentido, la violencia no es un evento aislado, sino que constituye un riesgo estructural que condiciona la asistencia, la permanencia y el bienestar escolar.

10.1.4 Capacidades emergentes y resiliencia local

A pesar de las limitaciones estructurales, el estudio identificó la existencia de múltiples capacidades institucionales y comunitarias que sostienen la resiliencia educativa. Entre ellas destacan el liderazgo docente, las brigadas activas, las alianzas espontáneas con servicios de salud y protección, participación estudiantil y cohesión comunitaria.

Estas capacidades demostraron ser determinantes en situaciones de crisis. Como lo expresa una directora entrevistada:

“Las brigadas y los chicos nos ayudan a organizarnos cuando pasa algo; sin ellos sería imposible.” Directora IE, Trujillo.

³⁶ Estimación elaborada a partir del Diagnóstico de Brechas de Infraestructura Educativa 2026–2028 (MINEDU, 2024), el Informe de Gestión PRONIED 2022–2025 (PRONIED, 2025), y la revisión de patrones territoriales en el Sistema de información para la Gestión del Riesgo de Desastres – SIGRID (CENEPRED/INDECI, 2024). Estos documentos coinciden en señalar que una proporción significativa, entre el 25 % y 30 %, de instituciones educativas presenta condiciones de infraestructura deficiente, servicios básicos limitados o ubicaciones geográficas con exposición alta a peligros, lo que configura niveles elevados de riesgo estructural para la continuidad educativa.

³⁷ SIGRID, Sistema de información para la gestión del riesgo de desastres, CENEPRED

No obstante, estas prácticas positivas requieren institucionalización y acompañamiento técnico continuo para evitar depender exclusivamente del voluntarismo docente y comunitario.

10.1.5 Brechas de equidad e inclusión

El análisis interseccional reveló que las desigualdades no afectan por igual a toda la comunidad educativa.

Las niñas, niños, adolescentes, estudiantes con discapacidad y quienes habitan zonas periurbanas o rurales enfrentan mayores barreras de acceso, protección y continuidad educativa.

La ausencia de protocolos adaptados y de indicadores de equidad en la gestión escolar profundiza estas brechas, como lo evidencian las percepciones estudiantiles:

**“Los baños no son accesibles para mi compañero; él tiene que pedir ayuda siempre.”
Estudiante, Comas.**

Garantizar igualdad de condiciones implica integrar la gestión del riesgo con el enfoque de derechos, inclusión y género en los instrumentos de gestión escolar y regional.

10.1.6 Gobernanza del riesgo educativo

Si bien el país cuenta con marcos normativos importantes, como el PLANAGERD 2022—2030, Marco Integral de Seguridad Escolar, Política Nacional de Niñez y Adolescencia, su implementación territorial sigue siendo desigual y carece de mecanismos de seguimiento y evaluación.

La gobernanza del riesgo educativo aún está en una fase de transición: existen normas y lineamientos, pero estos no siempre se traducen en capacidades operativas ni en procesos de coordinación sostenidos entre sectores.

10.2 Cierre analítico integrado

La evidencia recogida a lo largo del estudio permite afirmar que:

1. Los riesgos educativos son interdependientes, y su impacto se amplifica en contextos de pobreza, violencia y déficit de servicios básicos.
2. Las vulnerabilidades institucionales y territoriales reproducen desigualdades, afectando con mayor intensidad a estudiantes con menor acceso a oportunidades.
3. La violencia es un riesgo estructural, no un problema disciplinario, y demanda de una respuesta articulada entre educación, protección, justicia y salud.
4. Las capacidades locales existen, pero requieren de institucionalización, financiamiento y acompañamiento técnico sostenido.
5. La resiliencia educativa solo será sostenible si integra los enfoques interseccional, intersectorial y territorial, articulando políticas nacionales con prácticas locales.

Este estudio confirma que el Perú cuenta con experiencias significativas que demuestran que la resiliencia es posible. Sin embargo, su consolidación exige voluntad política, financiamiento específico, fortalecimiento institucional y participación activa de estudiantes, docentes y comunidades.

La voz de los NNA resume la aspiración colectiva:

“Queremos una escuela que nos cuide y donde no tengamos miedo” Adolescente, Trujillo.

Convertir esa aspiración en política pública sostenible es el desafío inmediato del sistema educativo peruano.

10.3 Valor agregado del estudio

El estudio aporta un valor significativo al análisis de la continuidad educativa en Lima Metropolitana y La Libertad, al ofrecer una lectura integrada y multiamenazas del riesgo educativo.

Su principal contribución radica en articular, dentro de un solo marco interpretativo, los peligros biológicos y sanitarios, los riesgos asociados a violencia y conflictividad social, y los eventos cotidianos o antrópicos que habitualmente no son considerados en los diagnósticos tradicionales.

Este abordaje permite comprender cómo la superposición de vulnerabilidades incide directamente en la permanencia escolar y la seguridad de NNA.

Asimismo, la incorporación sistemática de la voz de estudiantes, quienes expresaron preocupaciones reales sobre inseguridad, falta de información ante emergencias y carencias en servicios básicos, refuerza la pertinencia de las recomendaciones, visibilizando impactos diferenciados según género, edad, discapacidad o territorio.

El estudio integra información proveniente de plataformas oficiales como SIMON y SíseVe³⁸, lo que fortalece la precisión diagnóstica en aspectos de bioseguridad, violencia escolar y factores psicosociales.

Se suma a ello un análisis territorial comparado que destaca divergencias entre territorios urbanos densos, zonas periurbanas y áreas con problemáticas emergentes como extorsiones.

En conjunto, estos elementos consolida un valor agregado metodológico, técnico y operativo que contribuye a la toma de decisiones estratégicas y a la mejora de la gestión del riesgo educativo en el país.

10.4 Brechas de información identificadas

El análisis realizado permite identificar brechas críticas de información que limitan la planificación educativa y la gestión del riesgo en ambos territorios.

Una primera brecha se observa en los datos de agua, saneamiento e higiene, que presentan inconsistencias entre reportes de SIMON, las declaraciones de las instituciones educativas y los registros de las UGEL. Esta desarticulación dificulta el seguimiento real de la disponibilidad de agua potable, la funcionalidad de los servicios higiénicos y la continuidad del servicio, particularmente en zonas periurbanas.

También, se identifican brechas relevantes en la información vinculada a violencia escolar y comunitaria. El subregistro en SíseVe, la ausencia de datos integrados entre MINEDU, DEMUNA y CEM, y la escasa visibilidad de hechos de violencia comunitaria o extorsiones limitan la comprensión del riesgo socioemocional que enfrentan estudiantes³⁹.

Este vacío de información resulta crítico en distritos donde la inseguridad impacta directamente en la asistencia escolar, los traslados y la sensación de protección.

Otra brecha significativa es la falta de información territorial detallada. En zonas de La Libertad persisten vacíos sobre rutas seguras, accesibilidad, riesgo geodinámico y capacidad municipal de respuesta ante emergencias. A ello se suma la ausencia de registros uniformes sobre la capacidad de evacuación, abrigo o atención urgente por parte de los gobiernos locales. Tal limitación impide anticipar escenarios adversos que involucren desplazamiento temporal de población escolar.

38 Datos obtenidos de SIMON (Sistema de Monitoreo de Bioseguridad Escolar) y SíseVe (Sistema Especializado en Reporte de Casos de Violencia Escolar), MINEDU, 2024.

39 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables — Reportes CEM y DEMUNA 2024.

En el ámbito de infraestructura educativa, la carencia de inventarios actualizados y la ausencia de títulos de propiedad en más del 60% de instituciones educativas públicas⁴⁰ constituyen una brecha estructural que restringe la inversión y obliga a la improvisación ante emergencias.

Finalmente, la información sobre bienestar emocional y afectaciones psicosociales sigue siendo muy limitada. No existe un sistema de indicadores que permita monitorear de manera consistente cómo las crisis, la violencia o la inestabilidad institucional afectan la salud emocional de las y los estudiantes.

Estas brechas deben ser abordadas de manera prioritaria para fortalecer el análisis del riesgo educativo, mejorar la toma de decisiones y asegurar una planificación educativa más precisa y oportuna.

10.5 Respuesta a las preguntas del estudio

Pregunta de estudio #1: ¿Cuáles son los principales riesgos que enfrenta el sistema educativo peruano ante peligros biológicos, conflictos, violencia y eventos cotidianos que afectan el acceso y la continuidad educativa de niñas, niños y adolescentes?

El análisis multiamenazas realizado en Lima Metropolitana y La Libertad confirma que el riesgo educativo surge de la interacción simultánea de tres grupos de peligros: biológicos, sociales y cotidianos. No se trata de amenazas aisladas, sino de procesos acumulativos que interrumpen el derecho a la educación y ponen en tensión la gestión institucional.

Tabla 18. Cuadro comparativo integrado por tipo de riesgo y región

Tipo de peligro	Lima Metropolitana (Comas, SJL)	La Libertad (Trujillo)	Interacción multiamenaza
Biológicos / Salud	Alta exposición por densidad urbana, contaminación, rotura frecuente de redes de agua y saneamiento.	Alta incidencia por infraestructura deficitaria, zonas rurales con servicios básicos precarios.	Brotes sanitarios + deficiencias agua, saneamiento e higiene = interrupciones frecuentes de clases
Violencia / Conflictos	Extorsión a docentes/ directivos, violencia escolar sostenida, amenazas externas (pandillas).	Violencia comunitaria moderada, incremento de casos en zonas periurbanas.	Violencia escolar + amenazas externas = impacto psicosocial y ausentismo
Cotidianos / Entorno escolar	Hacinamiento, contaminación, tráfico, infraestructura deteriorada.	Riesgos climáticos, infraestructura expuesta, baja conectividad.	Riesgos cotidianos + déficit estructural = reducción del tiempo pedagógico

Fuente: Elaboración propia.

En los peligros biológicos y para la salud, los factores más recurrentes son los brotes epidemiológicos, las enfermedades transmisibles, la contaminación ambiental y las deficiencias en los servicios de agua, saneamiento e higiene.

Estas limitaciones afectan con mayor intensidad a II.EE. ubicadas en zonas periurbanas o de rápida expansión urbana, donde persiste el racionamiento de agua potable, la insuficiencia de lavamanos y la ausencia de planes de vigilancia sanitaria escolar.

La limitada articulación entre el MINEDU y el MINSA reduce la capacidad de respuesta preventiva. Las escuelas quedan expuestas a cierres temporales, interrupciones de clases o medidas reactivas que no alcanzan a mitigar el riesgo.

40 Ministerio de Educación (2023). Informe de situación del saneamiento físico—legal de instituciones educativas públicas.

En relación con los peligros vinculados a conflictos y violencia, estos constituyen un riesgo sostenido y transversal. De acuerdo con los registros del SíseVe (MINEDU, 2024), la violencia física, psicológica y sexual afecta de manera persistente a estudiantes y docentes.

A ello se suman las extorsiones dirigidas a directores, las amenazas de grupos locales y la presencia de circuitos informales de seguridad que operan en zonas críticas como San Juan de Lurigancho. La capacidad institucional para enfrentar estos eventos está limitada por la ausencia de rutas integradas con CEM, DEMUNA, PNP y Fiscalía, lo que prolonga la exposición de NNA, adolescentes a situaciones de riesgo.

Por su parte, los peligros cotidianos, infraestructura deteriorada, grietas estructurales, techos en mal estado, rutas inseguras, contaminación y hacinamiento, conforman un riesgo silencioso pero permanente.

Las instituciones educativas evaluadas muestran problemas acumulados de mantenimiento y brechas de accesibilidad que incrementa la probabilidad de accidentes, enfermedades respiratorias y dificultades para garantizar la estancia estudiantil segura y digna.

La combinación de estos tres tipos de amenazas configura un escenario multiamenazas, en el que el riesgo educativo no depende solo de un evento aislado, sino de la superposición de deficiencias estructurales y limitaciones institucionales que impiden anticipar, mitigar y responder adecuadamente.

Esta lectura coincide con los hallazgos de SIGRID, el Diagnóstico de Brechas PMI 2026–2028 y el Informe de Gestión PRONIED 2022–2025, que confirman la coexistencia territorial de riesgos físicos, ambientales y sociales en zonas urbanas densas y en comunidades en situación de mayor vulnerabilidad.

Pregunta de estudio #2: ¿Cómo inciden las vulnerabilidades estructurales e interseccionales (género, etnia, nivel socioeconómico, ubicación geográfica, discapacidad) en la exposición de la comunidad educativa a dichos riesgos?

Las vulnerabilidades educativas no operan en un solo plano, se superponen en tres niveles interrelacionados: estructural, social e institucional. Esta superposición crea circuitos de desventaja que afectan de manera diferenciada a NNA según su género, ubicación, condición de discapacidad y situación socioeconómica.

Esta superposición puede representarse como un sistema de capas que interactúan: vulnerabilidad estructural (infraestructura y servicios deficientes), vulnerabilidad social (asociado a la pobreza y inseguridad) y vulnerabilidad institucional (débil articulación intersectorial y rotación de personal). Cuando estas capas coinciden, el riesgo se intensifica.

Las niñas y adolescentes enfrentan mayor exposición a violencia sexual, acoso y coerción simbólica, tanto dentro como fuera del entorno escolar. Los estudiantes con discapacidad encuentran obstáculos adicionales debido a la falta de rampas, vías accesibles, señalética adaptada y acompañamiento especializado, lo que limita tanto su seguridad como su permanencia educativa.

En zonas periurbanas, la pobreza y la informalidad generan hacinamiento, contaminación y rutas escolares peligrosas, incrementando la exposición cotidiana de toda la comunidad educativa.

Las escuelas con deficiencias en agua, saneamiento e higiene presentan tasas más altas de ausentismo, incremento de enfermedades respiratorias o gastrointestinales, y cierres temporales preventivos. Estas carencias se agravan en escuelas donde la infraestructura está catalogada como de riesgo alto o muy alto, según el Diagnóstico de Brechas PMI y SIGRID.

La vulnerabilidad institucional, expresada en la rotación frecuente de directores, ausencia de equipos técnicos permanentes y falta de presupuesto preventivo, impide consolidar procesos sostenidos de gestión del riesgo. Esta situación afecta con mayor intensidad a IIEE. de zonas rurales y periurbanas, donde la coordinación con salud, protección o gobiernos locales depende de relaciones informales y no de estructuras institucionalizadas.

La interacción de estas vulnerabilidades demuestra que la exposición educativa no se explica únicamente por el peligro, sino por la acumulación de desigualdades.

En este contexto, la resiliencia educativa requiere, por tanto, respuestas diferenciadas que reconozcan las necesidades específicas de estudiantes y comunidades históricamente marginadas.

Mapa conceptual de superposición de vulnerabilidades

o Nivel estructural (físico—territorial)

Infraestructura en riesgo, déficit de agua, saneamiento e higiene, conectividad limitada.

Impacto: mayor exposición y condiciones que facilitan la interrupción de clases, enfermedades, inseguridad y aislamiento educativo

o Nivel social (interseccional)

Violencia de género, pobreza, barreras culturales, condición de discapacidad.

Impacto: Incremento de la vulnerabilidad diferenciada, estudiantes que enfrentan múltiples desventajas tienen mayor probabilidad de abandono escolar y menor capacidad de recuperación.

o Nivel institucional (gestión/recursos)

Alta rotación docente, poca articulación UGEL—sectores, escasez presupuestal.

Impacto: Limitada capacidad de preparación, respuesta y continuidad educativa, sistemas que no logran sostener servicios mínimos durante emergencias.

Superposición = Riesgo educativo multiplicado

Cuando se combinan la infraestructura frágil, grupos altamente vulnerables y gestión débil, se generan brechas acumuladas, afectaciones más severas y procesos de recuperación más lenta.

Cuando los tres niveles coinciden (por ejemplo, en SJL o periferias de Trujillo), la capacidad de continuidad educativa se reduce drásticamente.

Este modelo explica por qué la vulnerabilidad es **acumulativa**, no lineal.

Pregunta de estudio #3 ¿De qué manera las capacidades institucionales y la articulación intersectorial (educación, salud, protección y gestión de riesgos) influyen en la resiliencia del sistema educativo frente a emergencias?

Las capacidades identificadas no son producto del azar. Emergen de **factores habilitadores** que fortalecen la resiliencia educativa:

a) Liderazgo institucional

Directoras y directores es que movilizan brigadas, gestionan alianzas y sostienen procesos pese a la escasez de recursos.

b) Cultura organizacional

II.EE. con tradición de participación (Municipios Escolares, APAFA, brigadas) muestran mayor capacidad de respuesta.

c) Alianzas territoriales

UGEL que coordinan con CEM, DEMUNA, postas de salud o municipalidades logran circuitos de respuesta más rápidos y eficaces.

La capacidad no depende únicamente del presupuesto, sino del **tejido social e institucional** que permite activar recursos locales y fortalecer la organización escolar.

Estos factores habilitadores se fortalecen cuando existen alianzas permanentes con salud, protección y municipios, y se debilitan cuando la coordinación depende únicamente de voluntades individuales.

La articulación intersectorial es como un factor determinante. Allí donde la coordinación con salud, protección o gobiernos locales se limita a acciones puntuales (como simulacros o eventos anuales), la respuesta es reactiva, fragmentada y lenta.

En cambio, donde existen comités locales, rutas formales y acuerdos de cooperación, las II.EE. logran sostener la continuidad educativa incluso ante eventos adversos.

El análisis evidencia que la resiliencia educativa no es uniforme ni automática. Depende de capacidades institucionales acumuladas, apoyo intersectorial y consolidación de una cultura preventiva sostenida, no de acciones aisladas o proyectos temporales.

Pregunta de estudio #4. ¿Qué buenas prácticas y experiencias significativas existen en el país para la gestión del riesgo de desastres en el ámbito educativo y qué factores han contribuido a su efectividad?

Las experiencias recogidas evidencian buenas prácticas locales con resultados concretos: brigadas escolares consolidadas, redes de protección articuladas con CEM y DEMUNA, alianzas municipales para infraestructura y seguridad vial, y acompañamiento socioemocional impulsado por docentes y organizaciones comunitarias. Estas prácticas reflejan que la resiliencia educativa se construye desde la escuela y la comunidad, pero requiere soporte institucional.

a) Nivel macro: MINEDU/PCM

- Incorporar la GRD educativa al PP0068 como competencia explícita del sector educación (con presupuesto asignado).
- Establecer el Comité Nacional Intersectorial de Resiliencia Educativa (Educación—Salud—Protección—PCM).
- Integrar indicadores de riesgo y resiliencia en el MERA y el marco normativo anual.

b) Nivel meso: DRE, UGEL y gobiernos locales

- Crear mesas técnicas regionales permanentes, articuladas con COER y CORESEC⁴¹.
- Designar puntos focales de GRD educativa en cada UGEL con funciones formales.
- Priorizar inversión en infraestructura segura y servicios de agua, saneamiento e higiene usando criterios territoriales.

c) Nivel micro: II.EE.

- Consolidar Comités Escolares de Protección y Resiliencia integrando a docentes, familias y estudiantes.

41 CORESEC: Comité Regional de Seguridad Ciudadana. espacio de coordinación regional encargado de planificar, articular y supervisar las acciones de seguridad ciudadana en cada región del Perú.

- Activar rutas de atención a la violencia en coordinación con CEM—DEMUNA—PNP.
- Promover el liderazgo estudiantil mediante Municipios Escolares y brigadas funcionales.
- Fortalecer el acompañamiento socioemocional y la cultura preventiva desde tutoría y convivencia.

Estas recomendaciones permiten articular políticas, capacidades y prácticas comunitarias, asegurando que la resiliencia educativa no sea un concepto abstracto, sino un proceso cotidiano y sostenible dentro del sistema escolar.

Pregunta de estudio #5. ¿Qué recomendaciones estratégicas pueden formularse para fortalecer la resiliencia del sistema educativo peruano ante emergencias, desde un enfoque interseccional, intersectorial y territorial?

Fortalecer la resiliencia educativa en el Perú implica asegurar que las II.EE, las UGEL, los gobiernos regionales y el propio MINEDU cuenten con las capacidades para anticipar, resistir y recuperarse de emergencias biológicas, sociales o cotidianas, sin interrumpir el derecho a la educación.

Esta resiliencia requiere integrar tres enfoques complementarios:

1. **Interseccional:** reconocer que desigualdades de género, discapacidad, territorio y condición socioeconómica que incrementan la vulnerabilidad educativa.
2. **Intersectorial:** articular educación, salud, protección, gestión del riesgo y gobiernos locales para respuestas integrales.
3. **Territorial:** adaptar las estrategias a realidades urbanas, periurbanas y rurales, considerando brechas de acceso a servicios básicos, conectividad y presencia estatal.

La resiliencia, en este sentido, no es solo infraestructura segura, es un sistema educativo capaz de operar de manera continua, protectora y equitativa aun en contextos adversos.

Bloque A: Recomendaciones estratégicas por enfoque

o Enfoque ante emergencias

El sistema educativo necesita consolidar una capacidad preventiva y adaptativa, que permita responder oportunamente a situaciones críticas. Esto implica incorporar la gestión del riesgo dentro de la planificación educativa y vincularla con procesos de presupuesto, seguimiento y evaluación.

Para ello, se recomienda fortalecer los **Planes de Continuidad Educativa** a nivel de II.EE., UGEL y regiones, integrando protocolos de educación a distancia, acompañamiento psicosocial y rutas de comunicación temprana con los COE locales.

La experiencia de la pandemia evidenció que aquellas escuelas que contaban con redes de apoyo comunitario, docentes coordinados y liderazgo directivo lograron mantener el vínculo educativo y emocional con su alumnado. Estas experiencias deben institucionalizarse dentro del sistema de Gestión del Riesgo de Desastres del sector educación.

o Enfoque interseccional

La exposición al riesgo no es homogénea. Niñas, adolescentes, estudiantes con discapacidad, poblaciones indígenas, comunidades rurales y estudiantes de zonas periurbanas enfrentan barreras específicas que amplifican su vulnerabilidad.

Por ello, se requiere incorporar medidas diferenciadas en los instrumentos de gestión escolar y regional, que incluyan protocolos adaptados para violencia de género, accesibilidad física y comunicacional, atención a la salud mental y situaciones de pobreza extrema.

También se propone integrar indicadores de equidad, bienestar socioemocional y accesibilidad en los procesos de monitoreo y evaluación.

Este enfoque fortalece la capacidad institucional para reconocer desigualdades y responder con justicia educativa.

o **Enfoque intersectorial**

La resiliencia educativa depende de la articulación entre educación, salud, protección y gobiernos locales. Ningún sector puede garantizar de manera aislada, el bienestar de NNA.

Por ellos, se recomienda formalizar un mecanismo nacional de coordinación intersectorial que vincule al MINEDU con MINSA, MIMP, MIDIS, PCM e INDECI, que defina responsabilidades para la prevención, atención y recuperación post emergencias.

A nivel regional, es necesario fortalecer las mesas técnicas en los COER y CORESEC para asegurar la planificación conjunta y el seguimiento operativo.

También, esta articulación debe incluir circuitos de derivación entre UGEL, CEM, DEMUNA, centros de salud y PNP, estandarizando rutas de atención para situaciones de violencia o riesgo inminente.

Bloque B: Recomendaciones por nivel de gestión (macro – meso – micro)

a) Nivel macro (MINEDU–PCM–MIDIS)

- Incorporar formalmente la resiliencia educativa en la política sectorial, los instrumentos de gestión y el marco presupuestal del MINEDU.
- Adaptar el Programa Presupuestal 068 (PP68) para incluir actividades preventivas y de respuesta educativa, asegurando competencias claras y financiamiento específico.
- Desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores de Resiliencia Educativa, con variables sobre infraestructura, riesgo, bienestar y equidad.
- Promover campañas nacionales sobre salud mental, ciudadanía y convivencia como pilares de la prevención.

b) Nivel meso (DRE–UGEL–gobiernos locales)

- Designar puntos focales de gestión del riesgo en cada UGEL, con funciones formales y recursos asignados.
- Integrar mesas intersectoriales regionales para la prevención y respuesta, especialmente en zonas rurales o con brechas de conectividad.
- Priorizar la inversión en infraestructura resiliente y servicios de agua, saneamiento e higiene, utilizando criterios de riesgo territorial.
- Fortalecer el acompañamiento técnico a las II.EE. asegurando la elaboración y actualización de sus planes de gestión del riesgo.

c) Nivel micro (institución educativa y comunidad)

- Consolidar Comités Escolares de Protección y Resiliencia, integrados por docentes, familias, estudiantes y autoridades locales.
- Fortalecer el liderazgo estudiantil mediante Municipios Escolares o Alcaldías Escolares, promoviendo la participación y corresponsabilidad.
- Integrar contenidos de gestión del riesgo, salud mental, convivencia pacífica, cuidado ambiental y ciudadanía en el currículo y en las tutorías.
- Desarrollar campañas comunitarias de prevención y de acompañamiento psicosocial, posicionando a la II.EE. como espacio protector y articulador del territorio.

Bloque C: Síntesis integrada

Las recomendaciones propuestas responden directamente a los hallazgos de las preguntas anteriores:

- **Pregunta #1 (peligros):** La presencia de múltiples amenazas, biológicas, sociales y del entorno escolar, demanda un enfoque multiamenazas que vincule planes de continuidad, salud escolar y convivencia.
- **Pregunta #2 (vulnerabilidades):** Las desigualdades territoriales, de género, discapacidad y acceso a servicios básicos requieren protocolos diferenciados y políticas centradas en equidad.
- **Pregunta #3 (capacidades):** El liderazgo docente, la cohesión comunitaria y las redes territoriales emergen como factores habilitadores esenciales que deben consolidarse.
- **Pregunta #4 (recomendaciones):** Las intervenciones deben organizarse por niveles de gestión permite asegurar claridad operativa y sostenibilidad institucional.

Asimismo, estas recomendaciones integran plenamente las voces de niñas, niños y adolescentes, quienes demandan espacios seguros, apoyo emocional, rutas claras de protección y docentes con capacidad de escucha.

La evidencia también muestra que las instituciones requieren mecanismos permanentes de articulación, presupuesto, formación y acompañamiento técnico para sostener la resiliencia educativa en el tiempo.

Bloque D: Nota de aprendizaje

El proceso de análisis reveló que la resiliencia educativa es, ante todo, una construcción humana y colectiva.

En contextos donde la infraestructura es frágil o la presencia estatal limitada, el liderazgo docente, la colaboración entre familias y la articulación espontánea con postas de salud o servicios de protección se convierten en motores decisivos para la continuidad educativa.

Las experiencias documentadas muestran que cuando prevalecen la confianza, la cohesión social y la corresponsabilidad prevalecen, la respuesta ante emergencias es más rápida, la detección de riesgos mejora y la escuela se transforma en un espacio de protección y bienestar.

Después de la pandemia, la dimensión socioemocional del aprendizaje adquirió un valor renovado. Para muchos estudiantes, volver a la escuela significó recuperar un lugar seguro, predecible y afectivo.

Estas lecciones confirman que la resiliencia educativa no depende solo de normas, presupuestos o estructuras, sino de relaciones, cuidados y compromisos. Fortalecerlas es indispensable para que cada II.EE, aun frente a adversidades extremas, pueda sostener esperanza, aprendizaje y protección.

Tabla 19. Recomendaciones estratégicas organizadas por niveles de intervención

Nivel	Recomendaciones estratégicas	Resultado esperado
Macro (Nacional – MINEDU, PCM, MIDIS, MIMP, MINSA, INDECI)	• Crear un Sistema Nacional de Resiliencia Educativa con enfoque intersectorial • Adaptar el PP0068 para incluir acciones educativas preventivas y de continuidad. • Institucionalizar indicadores en el MERA para medir resiliencia educativa • Incorporar la GRD educativa en PEI, PAT, POI y presupuesto por resultados.	Marco normativo y financiero que garantice continuidad educativa en emergencias
Meso (DRE y UGEL)	• Designar equipos técnicos de GRD educativa con funciones formales • Instalar Mesas Técnicas Intersectoriales integradas a COER/CORESEC • Priorizar intervenciones en escuelas con riesgo alto y muy alto (SIGRID, PRONIED) • Fortalecer alianzas UGEL–CEM • DEMUNA–SALUD	Coordinación territorial sostenida y atención eficiente de emergencias
Micro (Instituciones Educativas / Comunidad)	• Consolidar Comités Escolares de Protección y Resiliencia • Impulsar Municipios Escolares y liderazgo estudiantil • Implementar protocolos de continuidad educativa y protección infantil • Desarrollar campañas comunitarias de salud, protección y convivencia	Comunidades escolares seguras, participativas y resilientes

Fuente: Elaboración propia basada en datos de validación y marcos MINEDU/PCM/MIDIS.

11. Recomendaciones estratégicas

Las recomendaciones estratégicas presentadas en este capítulo buscan fortalecer la resiliencia educativa en Lima Metropolitana y La Libertad frente a peligros biológicos, violencia y riesgos cotidianos. Se fundamenta en los hallazgos del estudio, el análisis territorial, el marco normativo vigente y, de manera central, las voces de niñas, niños y adolescentes (NNA) recogidas durante el proceso.

11.1 Enfoque general

Fortalecer la resiliencia educativa requiere que la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) sea una función estructural, sostenida y financiada dentro del sistema educativo peruano. No es suficiente responder a emergencias, es necesario planificar, presupuestar, prevenir y monitorear desde los instrumentos de gestión institucional (PEI, PAT, POE) y desde los Planes de GRD de las Instituciones Educativas (PGRDIE).

Los testimonios de los estudiantes refuerzan esta necesidad;

“Nos asusta cuando hay un sismo o una pelea afuera y nadie nos explica qué hacer”⁴² Adolescente, 14 años.

“A veces no hay agua para lavarnos las manos y nos dicen que igual vayamos a clase.” Niña, 11 años.

Las voces de niñas, niños y adolescentes (NNA) señalan la necesidad de:

- II.EE. más seguras y accesibles.
- Docentes estables y preparados para emergencias.
- Espacios donde puedan expresar emociones y sentirse protegidos.
- Servicios básicos funcionales (agua, saneamiento, seguridad).

Estas percepciones deben integrarse como insumo obligatorio en la planificación y supervisión educativa.

11.1.1 Integración de peligros prioritarios en los PEGRD

Los PEGRD deberán incluir **de manera explícita y sistemática** los tres grupos de peligros que afectan la continuidad educativa:

- ✓ **Peligros biológicos y de salud:** epidemias, brotes, deficiencias en agua y saneamiento.
- ✓ **Peligros vinculados a violencia y conflicto:** acoso escolar, violencia de género, conflictos comunitarios.
- ✓ **Peligros cotidianos:** infraestructura insegura, contaminación, tránsito riesgoso y deficiencias ambientales.

⁴² Testimonios recogidos en los espacios participativos realizados en las instituciones educativas de Lima Metropolitana y La Libertad en el marco del estudio (2025).

Cada plan de GRD de las II.EE. deberá contemplar **simulacros específicos por tipo de peligro, mapas de riesgo actualizadas con participación estudiantil**, articulación directa con las autoridades locales, y **actividades educativas de sensibilización** sobre estos temas.

Se promoverá la coordinación permanente con **municipalidades, DRE y UGEL**, a fin de fortalecer la articulación intersectorial y garantizar una respuesta oportuna y sostenida.

11.1.2 Articulación y sostenibilidad institucional

El enfoque general propone que la GRD educativa deje de ser un componente complementario y pase a ser un **criterio de planificación y financiamiento obligatorio**, articulado con los sectores de salud, (MINSA, vigilancia epidemiológica y salud mental); protección, (MIMP, CEM, DEMUNA); y gobiernos locales, (infraestructura y servicios básicos).

De igual modo, el **bienestar socioemocional y la convivencia segura** deben incorporarse como indicadores de supervisión y desempeño escolar integrando la seguridad y la convivencia escolar, los espacios de contención emocional para NNA, alertas tempranas frente a la violencia o el abandono.

Las y los estudiantes expresaron sentirse “desprotegidos” ante episodios de violencia. La ausencia de contención emocional incrementa su vulnerabilidad.

11.1.3 Alineamientos con el PPRRD 2024 – 2025 y el PEGRD Maestro

Para cumplir con los lineamientos del MINEDU, las recomendaciones se alinean a:

- El Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de El Sector Educación (PPRRD 2024–2026).
- El Modelo Maestro de PEGRD, validado con UGEL y DRE.
- Fortalecer la adopción del enfoque territorial, interseccional e intersectorial planteado en el PPRRD.

11.1.4 Saneamiento físico legal de las instituciones educativas

Un obstáculo estructural para la resiliencia y la inversión educativa es la **falta de formalización y titulación de los terrenos de las instituciones educativas**.

Más del **60 % de las II.EE.** carece de título de propiedad inscrito, lo que impide ejecutar obras de mantenimiento, reforzamiento estructural o inversión pública⁴³.

Por tanto, se recomienda que el **MINEDU asuma un liderazgo directo** en un **Programa Nacional de Saneamiento Físico—Legal** de las II.EE., en coordinación con el **Ministerio de Vivienda, Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN)? y gobiernos locales**, priorizando aquellas con alto riesgo estructural o ubicadas en zonas críticas.

Esta acción es **condición habilitante** para asegurar la sostenibilidad de cualquier política de infraestructura, mantenimiento o reducción del riesgo.

11.1.5 Principios estratégicos integradores

El fortalecimiento de la **resiliencia educativa en el Perú** requiere una estrategia integral que combine la **prevención, la preparación y la respuesta educativa ante emergencias**, bajo tres principios fundamentales:

43 Ministerio de Educación. (2023). Reporte de situación del saneamiento físico—legal de instituciones educativas públicas.

- ✓ **Enfoque interseccional:** reconocer que los riesgos y vulnerabilidades afectan de manera diferenciada a NNA según género, edad, discapacidad, etnia, nivel socioeconómico o territorio.
- ✓ **Enfoque intersectorial:** garantizar la coordinación efectiva entre educación, con el MNSA, MMP, MIDIS, el INDECI, el CENEPRED y los gobiernos locales para brindar respuestas integrales.
- ✓ **Enfoque territorial:** fortalecer las capacidades locales y regionales, donde se concretan las acciones que sostienen la continuidad educativa.
- ✓ **Participación estudiantil:** NNA deben formar parte del diagnóstico, de los simulacros y el monitoreo.

El reto no es solo prevenir desastres, sino construir un sistema educativo que aprenda, se adapte y se fortalezca a partir de la experiencia cotidiana de sus escuelas y comunidades.

11.2. Líneas estratégicas prioritarias

11.2.1. Consolidar la articulación intersectorial, garantizando respuesta coordinada en todos los niveles

Propósito

Transformar la cooperación sectorial en un sistema formal de coordinación y corresponsabilidad institucional.

Acciones clave

- Establecer un **Comité Nacional Intersectorial de Resiliencia Educativa**, liderado por el MINEDU e integrado por MINSA, MIMP, MIDIS, PCM e INDECI.
- Fortalecer las **mesas técnicas regionales** de articulación en COER y CORESEC, integrando a educación, salud y protección.
- Desarrollar **protocolos de derivación y seguimiento** entre UGEL, CEM, DEMUNA y postas de salud.
- Promover **alianzas público—comunitarias** para infraestructura, salud escolar y convivencia segura.

Resultado esperado

Coordinación fluida entre sectores para anticipar, responder y recuperar la continuidad educativa ante emergencias.

11.2.2. Poner el bienestar socioemocional en el centro del aprendizaje

Propósito

Posicionar la salud mental y la convivencia pacífica como ejes estructurales del sistema educativo.

Acciones clave:

- Incorporar la de manera transversal la **educación socioemocional** en el currículo y las tutorías.
- Implementar **equipos itinerantes de apoyo psicosocial** con MINSA y gobiernos locales.

- Capacitar a docentes en **acompañamiento emocional**, gestión de conflictos y autocuidado.
- Desarrollar **campañas nacionales de bienestar y convivencia pacífica** en alianza con medios y comunidades.

Resultado esperado: Comunidades educativas emocionalmente seguras, con docentes y estudiantes preparados para sostener el aprendizaje incluso en crisis.

11.2.3. Reconocer a la comunidad como pilar de sostenibilidad

Propósito

Reforzar la corresponsabilidad local y comunitaria como motor de resiliencia.

Acciones clave

- Fortalecer los **Comités Escolares de Protección y Resiliencia**, integrando familias, líderes juveniles y autoridades locales.
- Reforzar el rol de los **Municipios Escolares** como espacios de liderazgo y ciudadanía.
- Fomentar **alianzas escuela, municipio, comunidad** para infraestructura, bioseguridad y medio ambiente.
- Institucionalizar la **rendición de cuentas participativa** para el seguimiento de planes escolares de GRD.

Resultado esperado

Comunidades corresponsables y organizadas que sostienen escuelas seguras, protectoras y emocionalmente saludables.

11.2.4. Cuadro síntesis de recomendaciones por nivel

Tabla 20. Síntesis de recomendaciones por nivel

Nivel	Recomendación	Responsable	Instrumento
Nacional	Unidad de Resiliencia, Comité Intersectorial	MINEDU	PPR, PPRRD
Regional	Mesas COER/CORESEC educativas	DRE	PGRDIE regional
Local	Protocolos de articulación y ASH	UGEL—Municipio	POE—PAT
Escuela	PGRDIE, bienestar socioemocional, ASH	IE	PEI—PEGRD

Fuente: Elaboración propia.

11.3. Sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación (SME)

Indicadores sugeridos

- % II.EE. con PGRDIE actualizado.
- % II.EE. con servicios ASH operativos.
- % docentes capacitados en GRD y socioemocional.
- % estudiantes que reportan sentirse seguros.
- Tiempo promedio de respuesta ante incidentes escolares.

Frecuencia: trimestral (UGEL), semestral (DRE), anual (MINEDU)

Participación estudiantil

- Rondas de verificación escolar (monitoreo participativo).
- Buzones de alerta y percepción de riesgos.
- Encuestas breves integradas a tutoría.

11.4. Riesgos de implementación y medidas de mitigación

Tabla 21. Riesgos de implementación y medidas de mitigación

Riesgo	Mitigación
Alta rotación docente	Capacitación modular y microlearning
Falta de presupuesto	Integración GRD al PPR 0090 y POE institucional
Baja articulación municipal	Suscripción a acuerdos marco interinstitucionales
Escuelas no formalizadas	Implementación de un programa de saneamiento físico—legal
ASH deficiente	Gestión conjunta con municipalidades y MIDIS

Fuente: Elaboración propia.

11.5. Recomendaciones diferenciadas para Lima y La Libertad

Ambas regiones requieren acciones diferenciadas, pero con un marco común: escuelas seguras, con servicios básicos, protección efectiva y docentes preparados.⁴⁴ Con la finalidad de afrontar las siguientes problemáticas:

Lima Metropolitana

- Riesgos de violencia escolar y comunitaria más altos.
- Movilidad riesgosa en entornos densos.
- Infraestructura envejecida y hacinamiento.
- Riesgos ambientales urbanos, (contaminación, ruido, tránsito).

⁴⁴ Validación realizada con equipos técnicos de UGEL y especialistas territoriales durante reuniones técnicas en Lima y La Libertad (2025).

La Libertad

- Violencia comunitaria y pandillas en zonas críticas.
- Mayor exposición a riesgos geodinámicos y erosión.
- Deficiencias marcadas en agua, saneamiento e higiene rural y periurbano.
- Menor articulación entre la escuela—municipio, en zonas alejadas.



Referencias

- Acción por los Niños (2025). *Entrevista institucional – Proyecto Comunidades con Futuro*. Lima: Save the Children en Perú (transcripción interna).
- Global Alliance for Disaster Risk Reduction and Resilience in the Education Sector (2022). *Comprehensive School Safety Framework 2022–2030*.
- Entrevista a Directora de la II.EE. José Gálvez (Comas, Lima Metropolitana), marzo 2025.
- Entrevista a Docente de la II.EE. Virgen del Carmen (Alto Trujillo, La Libertad), marzo 2025.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (2022). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2022 – Resultados sobre educación y discapacidad*. Lima: INEI.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2024). *Portal de Transparencia Económica: Programa Presupuestal 0068 “Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”*. Lima: Dirección General de Presupuesto Público.
- Ministerio de Educación (2022). *Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030*. Lima: MINEDU–Dirección de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Ministerio de Educación (2023). *Boletín Estadístico Educativo Nacional*. Lima: Oficina de Monitoreo y Evaluación.
- Ministerio de Educación (2024). *Sistema Especializado en Reporte de Casos de Violencia Escolar – SISEVE*. Lima: MINEDU–Oficina de Bienestar y Protección Escolar.
- Ministerio de Educación –Oficina de Programación Multianual de Inversiones (2024). *Diagnóstico de Brechas de Infraestructura Educativa – PMI 2026–2028*. Lima: Oficina de Programación Multianual de Inversiones.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2024). *Reporte Semestral de los Centros de Emergencia Mujer (CEM) – Casos atendidos por violencia escolar y familiar*. Lima: Dirección de Protección de Derechos.
- Ministerio de Salud (2024). *Boletín Epidemiológico Nacional – Casos de dengue, TBC y enfermedades infecciosas, enero–junio 2024*. Lima: Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades.
- Ministerio de Transportes Comunicaciones (2023). *Informe Nacional de Siniestralidad Vial 2022–2023: Accidentes de tránsito en población escolar*. Lima: Dirección de Seguridad Vial.

- Programa Nacional de Infraestructura Educativa (2023). *Informe Nacional sobre la Condición de la Infraestructura Educativa Pública*. Lima: Ministerio de Educación.
- Paz y Esperanza (2025). *Entrevista institucional – Proyecto Comunidades con Futuro*. Trujillo: Save the Children en Perú (transcripción interna).
- Presidencia del Consejo de Ministros (2022). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2022–2030 (PLANAGERD)*. Lima: Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Organización de las Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030*. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).



Anexo I:

Escenarios de riesgo: caracterización de peligros a nivel nacional y regional (Lima Metropolitana y La Libertad)

1. Objetivo

El presente anexo tiene como objetivo caracterizar los principales escenarios de riesgo que afectan la continuidad educativa en el Perú, a partir del análisis de peligros biológicos, sociales, antrópicos y emergentes, bajo un enfoque multiamenazas, territorial y centrado en niñas, niños y adolescentes.

El análisis integra datos nacionales, hallazgos del trabajo de campo en Lima Metropolitana y La Libertad, así como evidencia proveniente de sistemas oficiales (SIMON, SíseVe, PRONIED, CENEPRED e INDECI). Esta información fue validada a través de reuniones técnicas con MINEDU-ODENAGED y DIGEBR.

2. Enfoque y metodología

La construcción de los escenarios se realizó siguiendo el enfoque multiamenazas definido por el MINEDU y en alineación con el Marco de Seguridad Escolar 2022–2030 y el PPRRD 2024–2026. La metodología combina revisión documental, entrevistas a actores educativos, análisis territorial comparativo y criterios de probabilidad e impacto⁴⁵.

Cada escenario integra cuatro componentes:

1. Peligro predominante (biológico, social o antrópico).
2. Factores de exposición, vinculados a infraestructura, entorno, servicios básicos.
3. Vulnerabilidades específicas de Lima Metropolitana y La Libertad.
4. Capacidades institucionales identificadas.

Se utilizó un formato uniforme de análisis, que incluye descripción del escenario, panorama nacional, especificidades territoriales, ruta ampliada de impacto, señales tempranas, voces de NNA y recomendaciones tácticas. Este enfoque responde a los lineamientos de ODENAGED y a las recomendaciones de Save the Children en Perú para estandarizar la secuencia analítica.

3. Caracterización nacional de peligros

A nivel nacional, el MINEDU identifica 29 peligros priorizados⁴⁵ que pueden afectar la continuidad del servicio educativo. Estos peligros se agrupan en:

- Peligros biológicos y sanitarios: IRA, EDAS, dengue, parvovirus B19, brotes por fallas de agua y saneamiento.
- Peligros sociales: violencia entre pares, violencia sexual, acoso escolar, extorsión, pandillaje y microtráfico exterior.

⁴⁵ Marco de Seguridad Escolar 2022–2030.

- Peligros antrópicos y cotidianos: infraestructura deteriorada, instalaciones eléctricas expuestas, aniegos, inundaciones urbanas, polvo en suspensión, congestión vehicular, incendios por cableado informal.

Estos peligros constituyen la base para los análisis territoriales de Lima Metropolitana y La Libertad.

4. Especificidades territoriales: Lima Metropolitana y La Libertad

Lima Metropolitana

En Lima Metropolitana, los escenarios de riesgo se asocian principalmente a:

- Alta densidad urbana
- Presencia de polvo y vías sin pavimentar (especialmente en Comas y SJL)
- Violencia en el entorno cercano (pandillas, extorsión, microtráfico)
- Cortes frecuentes de agua
- Infraestructura antigua y muros perimétricos frágiles
- Tránsito peligroso
- Presencia de cables expuestos y riesgo eléctrico
- Proximidad de mercados informales cerca de IE

La Libertad (Trujillo – Alto Trujillo – El Porvenir)

En este territorio se identifican riesgos asociados a:

- Exposición a polvo en suspensión
- Rutas escolares inseguras
- Peleas entre grupos juveniles
- Embarazos adolescentes (frecuencia baja pero presente)
- Transporte informal sin control
- Patios con superficies deterioradas
- II.EE. cercanas a zonas de microextorsión

Estas condiciones territoriales determinan la forma en cómo se activan los escenarios de riesgo.

5. Escenario 1: Peligros biológicos y sanitarios

Descripción general del escenario

Este escenario se activa ante la ocurrencia de brotes de enfermedades respiratorias o digestivas, incremento de casos febriles o episodios vinculados a fallas en agua, saneamiento e higiene.

La continuidad educativa se ve afectada cuando coinciden deficiencias estructurales (baños deteriorados, ventilación limitada), interrupciones del servicio de agua y alta sensibilidad respiratoria en estudiantes.

Panorama nacional

A nivel nacional, las IRA y EDAS son las dos causas más frecuentes de ausentismo escolar. El MINSA reporta incrementos estacionales que afectan principalmente la costa norte, la selva baja y Lima Metropolitana⁴⁶. El PPRD del MINEDU señala que la continuidad educativa está directamente condicionada por el acceso seguro al agua y el manejo de medidas de bioseguridad, principalmente en aulas sin ventilación adecuada⁴⁷.

Especificidades territoriales

En Lima Metropolitana, se registran cortes recurrentes de agua, deterioro de servicios higiénicos, ventilación insuficiente en aulas y acumulación de polvo en suspensión, lo cual agravan las afecciones respiratorias.

En La Libertad, las II.EE. enfrentan problemas similares, sumados a altas temperaturas y al ingreso constante de polvo desde las zonas no pavimentadas.

Ruta ampliada de impacto

1. Se registra un aumento de casos febriles o respiratorios.
2. Se generan ausencias recurrentes de estudiantes y docentes.
3. La II.EE. reorganiza horarios o suspende clases prácticas.
4. Los baños colapsan o no pueden usarse por falta de agua.
5. Se incrementan los casos de irritación ocular o tos persistente.
6. Algunas familias deciden no enviar a sus hijos por precaución.
7. Se afecta el ritmo pedagógico y el avance en los aprendizajes.

Voces de niñas, niños y adolescentes

“Cuando no hay agua, prefiero no ir porque todo está sucio.” Estudiante, Lima

“A veces nos duele la garganta por el polvo que entra al salón.” Estudiante, Trujillo

Señales tempranas

- Incremento de estudiantes con mascarillas o tos
- Irritación ocular reportada por grupos enteros
- Filas prolongadas en los servicios higiénicos
- Charlas espontáneas entre docentes sobre ausentismo
- Solicitudes familiares de “no virtualizar” clases
- Quejas por malos olores o baños inoperativos

Recomendaciones tácticas

- Verificar diariamente la ventilación adecuada en aulas.
- Escalonar recreos y horarios de uso de los servicios higiénicos ante fallas de agua.
- Coordinar con GERESA la activación de alertas sanitarias rápidas.

46 MINEDU. (2024). Plan de Prevención y Reducción del Riesgo del Sector Educación 2024–2026.

47 Marco de Seguridad Escolar 2022–2030, MINEDU.

- Reforzar prácticas de lavado de manos en puntos visibles.
- Supervisar uso correcto de contenedores de residuos.

6. Escenario 2: Violencia escolar y comunitaria

Descripción general

Este escenario se activa cuando situaciones de violencia entre estudiantes o en el entorno escolar afectan la asistencia, la convivencia y la estabilidad emocional.

Incluye peleas entre estudiantes, acoso escolar, delitos en el entorno inmediato, presencia de pandillas, micro extorsión, consumo de drogas en zonas cercanas y situaciones de embarazo adolescente que afectan la permanencia escolar.

Panorama nacional

El sistema SiseVE reporta mayor incidencia de violencia escolar en Lima Metropolitana, Callao, La Libertad, Lambayeque y Piura. Los registros incluyen agresiones físicas, hostigamiento, amenazas externas y situaciones que obligan a estudiantes a retirarse o evitar determinados horarios⁴⁸.

El Marco Integral de Seguridad Escolar reconoce la violencia social como uno de los determinantes más fuertes del abandono temporal.

Especificidades territoriales

En **Lima Metropolitana**, especialmente en Comas y SJL, se registran peleas recurrentes entre grupos juveniles, microtráfico en zonas aledañas y presiones externas vinculadas a pandillas.

En **La Libertad**, particularmente en Alto Trujillo y El Porvenir, se identifican conflictos entre estudiantes, intimidación verbal, rutas escolares inseguras y casos de embarazos adolescentes que generan ausencias prolongadas por vergüenza o estigma.

Ruta ampliada de impacto

1. Ocurre un incidente de violencia dentro o las inmediaciones de la IE.
2. Circulan rumores que aumentan la ansiedad y generan tensión.
3. Algunos estudiantes evitan asistir por miedo o presión.
4. El personal docente dedica más tiempo a gestionar conflictos.
5. Los espacios de tutoría se saturan con derivaciones simultáneas.
6. Aparecen ausencias selectivas o abandono temporal.
7. Se afecta la continuidad del aprendizaje en grupos completo

Voces de niñas, niños y adolescentes

“Cuando ellos pelean afuera, mejor no salgo al recreo.” Estudiante, Lima.

“Mi amiga dejó de venir porque la molestaban por su embarazo.” Estudiante, Trujillo

48 MINEDU. (2023). Reporte anual del Sistema SiseVE.

Señales tempranas

- Incremento de gritos o discusiones en pasillos.
- Grupos reunidos cerca de portones con actitud hostil.
- Rumores persistentes entre estudiantes.
- Miedo a salir al recreo o a utilizar los servicios higiénicos externos.
- Conflictos reiterados entre los mismos estudiantes.
- Docentes reportan tensión emocional en aulas.

Recomendaciones tácticas

- Supervisar puntos críticos en horarios de ingreso y salida.
- Organizar micro grupos de mediación con tutores.
- Actualizar rutas de convivencia cada trimestre.
- Reportar casos graves de inmediato a la UGEL.
- Monitorear ausencias asociadas a amenazas o intimidación.

7. Escenario 3: Peligros cotidianos y antrópicos

Descripción general

Este escenario se activa a partir de las condiciones materiales y ambientales que afectan el funcionamiento diario de las I.I.EE., tales como infraestructura deteriorada, escaleras sin barandas, conexiones eléctricas expuestas, acumulación de polvo, tránsito vehicular peligroso y zonas externas sin pavimentar

Panorama nacional

El PRONIED identifica que más del 60 % de las I.I.EE. requiere algún tipo de intervención de infraestructura. Asimismo, el PPRRD indica que la falta de saneamiento físico-legal limita la inversión en mantenimiento estructural y reduce la capacidad de prevenir incidentes⁴⁹.

Persisten brechas críticas en ASH siguen. Miles de I.I.EE. tienen agua intermitente y muchas aulas antiguas, con ventilación adecuada, lo cual genera condiciones para crear un ambiente propicio para contagios.

Los picos sanitarios generan ausentismo. También reducen horas efectivas de clase. Estas variaciones afectan aprendizajes básicos.

Especificidades territoriales

Lima Metropolitana (Comas, SJL)

En **Lima Metropolitana**, se identificaron muros debilitados, presencia de polvo en suspensión proveniente de calles sin pavimentar, puntos eléctricos vulnerables y tránsito pesado que atraviesa rutas escolares.

La Libertad (Trujillo, Alto Trujillo, Florencia de Mora, El Porvenir)

En **La Libertad**, se observaron patios en mal estado, superficies irregulares, caminos no pavimentados, paneles expuestos y zonas con acumulación de residuos que aumentan el riesgo de lesiones y enfermedades respiratorias.

49 PRONIED. (2023). Informe técnico de infraestructura educativa y saneamiento físico-legal.

Ruta ampliada de impacto

1. Se identifica un riesgo físico (cable expuesto o barda dañada).
2. El riesgo no es atendido por falta de presupuesto o personal.
3. Se incrementan accidentes menores y quejas de familias.
4. El polvo ingresa a las aulas y se intensifican episodios de tos.
5. Las II.EE. reorganizan espacios para evitar zonas inseguras.
6. El funcionamiento diario se vuelve inestable.

Voces de niñas, niños y adolescentes

“A veces no escuchamos porque afuera pasan camiones todo el día.” Estudiante, Lima

“Cuando sopla viento, entra tierra a los ojos en el patio.” Estudiante, Trujillo

Señales tempranas

- Polvo acumulado en ventanas y pupitres.
- Estudiantes con irritación ocular o tos persistente.
- Reportes por gradas peligrosas o barandas flojas.
- Áreas restringidas dentro de la escuela.
- Interrupciones por ruido o tránsito.
- Docentes moviendo clases para evitar sectores inseguros.

Recomendaciones tácticas

- Identificar puntos críticos y señalizarlos.
- Reorganizar aulas hacia zonas con menos polvo.
- Coordinar limpieza inmediata en accesos.
- Solicitar refuerzos estructurales urgentes.
- Minimizar actividades en patios durante días de viento intenso.

8. Cierre analítico de los escenarios

El análisis de los tres escenarios confirma que el riesgo educativo no depende únicamente de la presencia de un peligro, sino de la interacción entre infraestructura, servicios básicos, condiciones sociales y capacidades institucionales.

En Lima y La Libertad, esta interacción produce patrones similares: los peligros biológicos se agravan cuando hay cortes de agua, la violencia se intensifica cuando existen rutas externas inseguras y los riesgos antrópicos aumentan cuando el deterioro material se combina con la saturación emocional del estudiantado.

Los escenarios muestran, además, que las vulnerabilidades se activan con rapidez cuando coinciden condiciones estructurales frágiles y saturación en tutoría o convivencia.

Por el contrario, las capacidades del sistema, liderazgo directivo, experiencia docente, apoyo técnico de UGEL y lineamientos nacionales, permiten amortiguar parcialmente estos impactos. La continuidad educativa depende de cómo estos elementos se combinen en cada territorio.

9. Enlace hacia el ACV (Análisis de Capacidad de Vulnerabilidad)

La construcción de escenarios permite identificar los peligros prioritarios y su expresión territorial, sin embargo, la decisión final sobre dónde intervenir depende del Análisis de Capacidad y Vulnerabilidad (ACV). Este instrumento, desarrollado en el siguiente capítulo, permite clasificar escuelas según su nivel de exposición, condiciones materiales y capacidades institucionales.

El ACV integra

- La información recogida en campo
- Los patrones observados en los tres escenarios
- Las señales tempranas reportadas por docentes y directivos
- Los factores que afectan la continuidad educativa

Este enlace metodológico asegura que las recomendaciones operativas se sustenten en evidencia real, articulada y verificable. Los escenarios de riesgo no son un fin en sí mismos, sino la base analítica que permite priorizar acciones y orientar intervenciones concretas en el territorio.

Tabla 1. Matriz de Análisis de Capacidades y Vulnerabilidad (ACV) por escenario

Dimensión	Biológicos y salud	Violencia y conflicto	Cotidianos del entorno
Capacidades	Comités GRD, coordinación con postas, docentes con nociones de primeros auxilios, campañas de higiene	Rutas de derivación (CEM/DEMUNA) tutoría y convivencia, municipios escolares apoyo de ONG	Brigadas escolares, APAFA activa, coordinación con municipio para limpieza y señalización
Vulnerabilidades	IE sin agua continua, hacinamiento, ventilación deficiente, atención tardía de brotes	Déficit de psicólogos, subregistro, estigma, sobrecarga directiva pandillaje	Muros y cableado deteriorado, cruces vehiculares peligrosos, señalización insuficiente, patios sin mantenimiento

Fuente: Elaboración propia.

Fuentes técnicas citadas - Anexo I

- Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). Guía metodológica para escenarios de riesgo. Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. Lima: PCM.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). Portal de Transparencia – PP0068. Ministerio de Educación del Perú. (2022). Marco de Seguridad Escolar 2022–2030.
- Ministerio de Educación del Perú. (2024). Plan de Prevención y Reducción del Riesgo del Sector Educación 2024–2026.
- Ministerio de Educación del Perú. (2023). Reporte anual del sistema SíseVE.
- Ministerio de Educación. (2024) Sistemas SIMON y SISEVE: datos para la planificación educativa. Ministerio de Educación del Perú. OPMI (2024), PMI 2026–2028 (diagnóstico de brechas).
- Ministerio de Educación del Perú. (2024) Marco Integral de Seguridad Escolar 2022–2030. Ministerio de Educación del Perú.
- Ministerio de Salud del Perú – CDC. (2023). Boletín Epidemiológico Nacional.
- Ministerio de Salud del Perú (2024), Boletín Epidemiológico Nacional.
- Ministerio de Educación del Perú (2024). Reporte de casos de violencia escolar. Síseve.
- Programa Nacional de Infraestructura Educativa. (2023). Condición de la infraestructura educativa pública.
- Programa Nacional de Infraestructura Educativa. (2023). Informe técnico de infraestructura educativa y saneamiento físico-legal 2023.
- Save the Children en Perú. (2020). Metodologías para análisis educativo comunitario.
- Paz y Esperanza, Acción por los Niños (2025). Entrevistas a directivos y equipos UGEL (Lima y La Libertad) y ONG locales.

Anexo II:

Mapeo de actores clave

MAPEO DE ACTORES CLAVE Y CAPACIDADES PARA LA RESILIENCIA EDUCATIVA – SAVE THE CHILDREN EN PERÚ (2025)

1. Resumen ejecutivo

El presente anexo desarrolla el Mapeo de Actores Clave y de Capacidades (MAC) en el marco del Estudio Nacional de Análisis de Riesgos ante Peligros Biológicos, Violencia y Cotidianos promovido por Save the Children Perú.

El MAC constituye un instrumento técnico y participativo que alimenta directamente la caracterización de vulnerabilidades y capacidades institucionales, así como sustenta la formulación de recomendaciones territoriales diferenciadas entre Lima Metropolitana y La Libertad.

Ejes de análisis

El mapeo se estructura a partir del análisis de tres categorías de riesgo priorizadas por el TDR del estudio:

- **Peligros biológicos y para la salud:** epidemias, pandemias, brotes infecciosos y condiciones de bioseguridad escolar.
- **Violencia y riesgos sociales:** acoso escolar, violencia de género, abuso y negligencia infantil.
- **Peligros cotidianos:** deficiencia de infraestructura, inseguridad urbana, exposición a riesgos tecnológicos y ambientales.

Estos ejes guían la identificación de actores relevantes, sus competencias, capacidades y el grado de articulación intersectorial para prevenir, atender o mitigar dichos riesgos.

Hallazgos principales

Los **actores con mayor influencia e interés** se concentran en los sectores **educación, salud y protección**, aunque persisten brechas de coordinación territorial y vacíos de articulación con los gobiernos locales.

En **La Libertad** se observa una articulación intersectorial relativamente más estable (GORE–

DRE–GERESA–CEM), mientras que, en **Lima Metropolitana**, si bien existe una mayor densidad institucional, la articulación tiende a fragmentarse entre UGEL y municipalidades.

La **comunidad educativa** (directores, docentes, estudiantes, APAFA), sostiene un alto compromiso, aunque su participación depende aún de convocatorias externas o liderazgos puntuales.

La cooperación internacional, especialmente **Save the Children en Perú, UNICEF y UNESCO**, junto con actores de la Red Humanitaria Nacional (RHN) como ACNUR, cumple un rol determinante en la asistencia técnica y en la difusión de metodologías de gestión inclusiva del riesgo de desastres y protección de la niñez.

Conclusión clave

El mapeo confirma que la resiliencia educativa no depende de un solo actor o intervenciones aisladas, sino de **una gobernanza territorial del riesgo con enfoque de derechos**, que integre a todos los actores estatales, comunitarios e internacionales para garantizar la **continuidad educativa y la protección integral** de niñas, niños y adolescentes frente a los peligros biológicos, violencia y riesgos cotidianos.

2. Metodología

2.1 Enfoque general

El MAC se elaboró con un enfoque cualitativo, interseccional e intersectorial basado en derechos, que articula:

- Revisión documental de normativa y políticas de gestión del riesgo y protección.
- Entrevistas semiestructuradas, grupos focales y procesos de validación con actores de los sectores de educación, salud, protección, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.
- Herramientas participativas de mapeo de actores, adaptadas del modelo institucional de Save the Children en Perú para análisis de actores y de la caja de herramientas de gestión participativa para una GRD inclusiva.

Este enfoque permitió identificar no solo las funciones formales de cada actor, sino también su grado real de incidencia, compromiso y coordinación en relación a los tres ejes de riesgo priorizados y con los grupos en mayor situación de vulnerabilidad (niñas, estudiantes con discapacidad, población migrante, entre otros).

2.2 Criterios de análisis

Cada actor fue analizado bajo los siguientes criterios:

- Nivel de influencia: capacidad para tomar decisiones, asignar recursos o definir normas
- Nivel de interés: grado de compromiso o afectación directa frente a los riesgos educativos
- Rol o competencia: mandato institucional o comunitario vinculado a la prevención, preparación, atención o recuperación
- Capacidad técnica y articulación: experiencia, recursos, personal dedicado y vínculos intra e intersectoriales
- Cobertura territorial: alcance geográfico y poblacional de sus intervenciones
- Respuesta interseccional: capacidad para atender de forma diferenciada a niñas,

adolescentes, estudiantes con discapacidad, población migrante y otros grupos en mayor situación de riesgo

- Función predominante en la GRD educativa: preparación, mitigación, acción anticipatoria, respuesta o recuperación temprana
- Criterios de priorización: en casos de listas extensas, se priorizaron los actores con mayor relevancia normativa, cobertura territorial, capacidad de incidencia y articulación con el sistema educativo

Estos criterios se operativizaron en el Instrumento para el análisis de capacidades de actores clave, descrito en el Anexo III-A.

2.3 Fuentes de información

Fuentes primarias: entrevistas y grupos focales en Lima Metropolitana y La Libertad con representantes de MINEDU, MIMP, MINSA, DREL de La Libertad, UGEL 04, UGEL 05, UGEL 01, UGEL 02, DEMUNA, CEM, centros de salud, municipalidades y comunidades educativas de las 15 II.EE. priorizadas.

Fuentes secundarias: normativa nacional del SINAGERD, PLANAGERD, Política Nacional de GRD, PPRRD Educación 2024–2026, lineamientos de GRD del sector educación, protocolos de violencia y bioseguridad, documentos de Save the Children en Perú, UNICEF, UNESCO, ACNUR y de la Red Humanitaria Nacional.

2.4 Criterios éticos y de calidad de datos

Todas las actividades de levantamiento de información se realizaron con consentimiento informado y resguardo de la confidencialidad de las personas participantes, priorizando la protección integral de niñas, niños y adolescentes, la equidad de género, la no discriminación y el respeto a la privacidad, según los estándares de Save the Children en Perú y la normativa nacional aplicable.

La información fue triangulada entre diferentes fuentes y sometida a procesos de validación técnica con equipos regionales y nacionales, con el fin de garantizar su consistencia y representatividad territorial.

2.5 Herramientas

- **Matriz de influencia/interés**, para clasificar poder de decisión y grado de compromiso
- **Fichas de actores**, con campos sobre mandato, capacidades, articulación, enfoque interseccional y función en la GRD
- **Matrices de capacidades** por fase de la GRD (preparación, mitigación, acción anticipatoria, respuesta y recuperación)
- **Matriz interseccional** para registrar la cobertura de grupos en mayor situación de riesgo
- **Validaciones participativas** mediante talleres con especialistas de DRE, UGEL y equipos territoriales

3. Niveles de análisis

El estudio considera cinco niveles de actuación:

- Nivel internacional y humanitario (RHN)
- Nivel nacional
- Nivel regional
- Nivel local (UGEL, municipalidades, servicios de protección y salud)
- Nivel comunitario y educativo (instituciones y comunidad educativas)

En cada nivel se identificaron actores clave, se valoraron sus capacidades y se analizaron sus relaciones con los demás niveles.

4. Instrumento para el análisis de capacidades de actores clave

El MAC incorpora un instrumento técnico y replicable para el análisis de capacidades de actores clave. Este instrumento, detallado en el Anexo III-A, se organiza en cinco pasos:

1. Identificación: listado de actores por nivel, sector y eje de riesgo.
2. Clasificación: ubicación en una matriz influencia/interés y definición de rol GRD.
3. Valoración de capacidades: análisis de recursos, experiencia, articulación y cobertura, diferenciando funciones en preparación, mitigación, acción anticipatoria, respuesta y recuperación.
4. Análisis interseccional: valoración de la capacidad para atender a grupos en mayor situación de riesgo (niñas, estudiantes con discapacidad, población migrante, pueblos indígenas, entre otros).
5. Síntesis y priorización: identificación de actores estratégicos, actores a fortalecer y actores a incorporar en futuras fases de articulación e incidencia.

Este instrumento está diseñado para ser utilizado posteriormente por MINEDU, DRE, UGEL y Save the Children en otros territorios.

5. Análisis multinivel de actores

5.1. Nivel internacional y humanitario (RHN)

Save the Children en Perú

Organización que promueve la resiliencia educativa y la protección de NNA. Articula asistencia técnica con MINEDU, MIMP, gobiernos locales y organizaciones comunitarias.

- Influencia: Muy alta
- Interés: Muy alto
- Articulación: Coordinación directa con MINEDU, DRE, UGEL y otros actores de la RHN
- Observaciones: Actor clave articulador en educación en emergencias y protección

Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF)

Promueve protección de derechos de la niñez, apoyo técnico en convivencia escolar, educación en emergencias y sistemas de protección integral.

- Influencia: Alta
- Interés: Alta
- Articulación: Comité sectorial de educación, MINEDU, MIMP, RHN
- Observaciones: Socio técnico estratégico en continuidad educativa y protección

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) Impulsa políticas de escuelas seguras, inclusivas y de calidad. Líder de la Iniciativa Mundial de Escuelas Seguras.

- Influencia: Media
- Interés: Alta
- Articulación: MINEDU, DRE, plataformas regionales de escuelas seguras
- Observaciones: Referente en estándares globales de seguridad escolar

Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR)

Equipo de protección (Mariela Salas, Mariana Mendiola, Miguel Urquía, Benjamín De Barros) con liderazgo en protección de personas refugiadas y migrantes, incluyendo NNA.

- Influencia: Alta
- Interés: Alta
- Articulación: MIMP, MINEDU, municipalidades, RHN – sector Protección
- Observaciones: Actor central para la atención interseccional de NNA migrantes y sus familias

Organización Panamericana de la Salud (OPS) / Organización Mundial de la Salud (OMS) Brinda apoyo técnico en salud escolar, bioseguridad, salud mental y bienestar emocional.

- Influencia: Alta
- Interés: Media
- Articulación: MINSA, gerencias regionales de salud, programas de salud escolar
- Observaciones: Referente técnico sanitario frente a riesgos biológicos

5.2. Nivel nacional

Ministerio de Educación (MINEDU) – ODENAGED

Ente rector del sistema educativo y líder del SINAGERD en el sector educación. Define lineamientos para la GRD educativa, continuidad del servicio y planes escolares.

- Influencia: Muy alta
- Interés: Alta
- Articulación: Red GIREDE, COE Nacional de Educación, DRE y UGEL
- Observaciones: Requiere consolidar la descentralización y la sostenibilidad de los equipos regionales de GRD

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) – DGNNA

Responsable de la prevención y atención de violencia infantil y de género; responsable de CEM y lineamientos de protección.

- Influencia: Alta
- Interés: Alta
- Articulación: CEM, DEMUNA, comisarías, UGEL y IE
- Observaciones: Falta integración sistemática con las instancias de GRD educativa

Ministerio de Salud (MINSA) – DIGESA y otras direcciones de salud

Encargado de la prevención de riesgos biológicos, vigilancia epidemiológica, salud mental y promoción de estilos de vida saludables.

- Influencia: Alta
- Interés: Alta
- Articulación: redes de salud escolar, gerencias regionales de salud, centros de salud locales
- Observaciones: Actor central para enfrentar peligros biológicos en el entorno escolar

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)

Responsable de la preparación, respuesta y la rehabilitación ante desastres; apoyo técnico para escenarios de riesgo, simulacros y evaluación de daños.

- Influencia: Alta
- Interés: Media
- Articulación: SINAGERD, COEN, gobiernos regionales y locales
- Observaciones: Requiere una articulación más sostenida con el sistema educativo para integrar la GRD en la gestión escolar

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)

Entidad técnica responsable de la gestión prospectiva y correctiva del riesgo en el Perú, con competencia en la estimación del riesgo, prevención y reducción de vulnerabilidades en los tres niveles de gobierno. Elabora metodologías, lineamientos y herramientas para la formulación de estudios de riesgo, mapas de peligro y escenarios de riesgo, así como para la evaluación del riesgo en proyectos de inversión y en la planificación territorial.

- Influencia: Alta, al ser el referente técnico nacional para la planificación y la inversión pública con enfoque de GRD
- Interés: Alto
- Articulación: MINEDU, MEF, gobiernos regionales y locales a través de lineamientos, asistencia técnica, SIGRID, y acompañamiento en los procesos de estimación y reducción del riesgo
- Observaciones: Actor clave para fortalecer la gestión prospectiva y correctiva en el sector educación (nuevas obras, reforzamiento de infraestructura, ubicación de II.EE. y planificación urbana), pero su vinculación con la gestión cotidiana de la GRD educativa aún

sigue siendo limitada y depende de la demanda de los gobiernos subnacionales.

5.3. Nivel regional

Gobiernos Regionales (GORE)

Ejercen la coordinación política y presupuestal, conducen de Centros de Operaciones de Emergencia Regional (COER) y los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC).

- Influencia: Alta
- Articulación: COER, CORESEC, DRE, GERESA
- Observaciones: Su efectividad depende de liderazgo político y continuidad de equipos

Direcciones Regionales de Educación (DREL / DRELM)

Implementan políticas de GRD y convivencia escolar, supervisan y acompañan a las UGEL.

- Influencia: Alta
- Interés: Alta
- Observaciones: En La Libertad se evidencia mayor continuidad y formalización de espacios intersectoriales; en Lima Metropolitana predomina una gestión centralizada en la DRELM.

DIRESA / GERESA

Responsables de la vigilancia sanitaria, la salud mental escolar y la respuesta frente a brotes.

- Influencia: Media
- Interés: Alta
- Observaciones: Las limitaciones del personal técnico y recursos afectan la cobertura y capacidad de respuesta.

5.4. Nivel local

Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)

Supervisan la implementación de la GRD y la convivencia escolar en las II.EE. y articulan planes escolares y simulacros.

- Influencia: Alta
- Interés: Muy alta
- Articulación: comités locales de GRD, municipalidades, CEM, DEMUNA y centros de salud
- Observaciones: Constituyen el eje articulador local, aunque su capacidad se ve afectada por alta rotación de personal.

Municipalidades distritales

Responsables de la infraestructura segura, ordenamiento territorial, campañas de prevención y seguridad ciudadana.

- Influencia: Media
- Interés: Alta
- Articulación: comités locales de GRD, GORE, UGEL, MINEDU
- Observaciones: Falta institucionalizar mesas permanentes de resiliencia educativa y asegurar presupuestos previsibles para mantenimiento y mejoras.

CEM / DEMUNA / comisarías

Atención de violencia y activación de rutas de protección para NNA.

- Influencia: Media
- Interés: Alta
- Articulación: comités locales de GRD, Municipalidades, UGEL
- Observaciones: Los recursos suelen ser limitados y la coordinación con II.EE. y UGEL depende del compromiso local.

5.5. Nivel comunitario y educativo

En el nivel comunitario y educativo se identifican actores internos y externos a la institución educativa que sostienen la resiliencia de manera cotidiana

- **Director/a:** Lidera la gestión integral del riesgo y la convivencia escolar, elabora y ejecuta el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres (PGRD) y el Plan de Convivencia, coordina con la UGEL, municipalidades y servicios de salud y protección.
- **Docentes, tutoras y tutores:** promueven la cultura de prevención y seguridad, identifican señales de riesgo, acoso o violencia e integran brigadas escolares y reciben capacitación.
- **Comité de Gestión del Riesgo de Desastres (CGRD):** implementa acciones de prevención, preparación, respuesta y rehabilitación, organiza simulacros, revisa infraestructura y coordina con defensa civil y municipalidades.
- **Brigadas escolares:** integradas por estudiantes y docentes apoyan en evacuación, primeros auxilios, seguridad y apoyo psicosocial básico.
- **Personal administrativo y de servicio:** aplica protocolos sanitarios y de bioseguridad, colabora en orden, limpieza y señalización de zonas seguras.
- **Departamento psicopedagógico y tutoría:** aborda riesgos psicosociales y casos de violencia, activa las rutas de atención y derivación al MIMP, CEM o comisarías.
- **APAFA, madres, padres y tutores:** acompañan la seguridad escolar y la educación preventiva en el hogar, participan en jornadas comunitarias y en mecanismos de vigilancia ciudadana.
- **Organizaciones comunitarias y juntas vecinales:** fortalecen la vigilancia del entorno, la respuesta local y la apropiación de medidas preventivas.

6. Criterios mínimos de actores a considerar en procesos de GRD educativa

A partir del análisis desarrollado en el Mapeo de Actores Clave, se establecen criterios mínimos de actores que deben participar en cualquier proceso de planificación, implementación y evaluación de la GRD educativa.

- A nivel nacional: MINEDU/ODENAGED, MIMP/DGNNA, MINSA/DIGESA, INDECI, CENEPRED, UNICEF, Save the Children en Perú, UNESCO y ACNUR (cuando exista población migrante).
- A nivel regional: GORE, DRE o DRELM, DIRESA/GERESA, COER, instancias regionales de protección y convivencia escolar.
- A nivel local: UGEL, municipalidades distritales, CEM, DEMUNA, comisarías, redes de salud locales, plataformas de defensa civil.
- A nivel comunitario y educativo: directora, director, CGRD, brigadas escolares, comité de tutoría y convivencia, APAFA, organizaciones comunitarias y juntas vecinales.

Un proceso de planificación y respuesta en GRD educativa no debería ejecutarse sin la participación de estos actores mínimos, si se busca garantizar una cobertura adecuada de protección y continuidad educativa y una respuesta gobernanza eficaz.

7. Análisis comparativo territorial: Lima Metropolitana y La Libertad

El MAC incluye un componente comparativo solicitado por los TDR del estudio nacional, que permite analizar diferencias y convergencias en la articulación intersectorial, las capacidades institucionales y la participación social.

La siguiente matriz resume de manera comparativa los principales patrones territoriales identificados en los tres ejes de riesgo del estudio (biológicos, violencia y cotidianos). Esta comparación integra la presencia y articulación de actores claves a nivel local, incluyendo aquellos identificados en el Mapeo de Actores Clave (Anexos III-A, III-B y III-C), así como la interacción con actores humanitarios sectoriales de Educación y Protección pertenecientes a la Red Humanitaria Nacional (RHN).

Tabla 1. Interpretación comparativa

Dimensión	Lima Metropolitana (Comas y SJL)	La Libertad (Trujillo)	Interpretación comparativa
Gobernanza y liderazgo	Alta densidad institucional, pero con gestión centralizada en la DRELM. Liderazgos variables en municipalidades, lo que afecta a la sostenibilidad de los espacios locales de GRD educativa.	Estructura más articulada entre GORE, DRE y GERESA, con líneas de coordinación más estables. Liderazgo político regional más consistente.	La Libertad presenta mayor continuidad institucional y una gobernanza más estable. Lima muestra mayor complejidad institucional pero menor sostenibilidad en la coordinación vertical.
Intersectorialidad	Predomina una articulación informal , dependiente de iniciativas puntuales y liderazgos individuales dentro de UGEL y municipalidades. La presencia de sectores como salud y protección es constante, aunque no estructurada. Estas coordinaciones suelen incorporar a actores de protección (CEM, DEMUNA, PNP) y del sector salud, pero no siempre se integran sistemáticamente actores humanitarios sectoriales como UNICEF, Save the Children en Perú o ACNUR presentes en el territorio.	Existen comités intersectoriales activos, con participación regular de salud, protección, municipalidades y equipos educativos. La cooperación intersectorial muestra mayor formalización. Los espacios intersectoriales muestran mayor solidez institucional e incluyen participación activa de sectores de salud y protección, con vinculación ocasional con actores humanitarios sectoriales (UNICEF, Save the Children y ONG de la RHN).	La Libertad presenta un entramado intersectorial más formalizado y estable. Lima muestra mayor número de instituciones pero menos consistencia en la articulación estructurada, especialmente en la relación con actores humanitarios.
Capacidad técnica	Alta capacidad operativa en DRELM, UGEL y equipos técnicos; sin embargo, se observa alta rotación de personal y heterogeneidad en competencias. La coordinación con actores humanitarios especializados (UNICEF, Save the Children en Perú, UNESCO, ACNUR) se produce generalmente en función de proyectos específicos, no como parte de un mecanismo permanente.	Capacidad media, pero con mayor estabilidad y permanencia de equipos técnicos regionales. Mejor integración entre educación-salud-protección en las intervenciones de GRD educativa.	Lima cuenta con recursos humanos más numerosos pero con alta rotación y menor continuidad técnica. La Libertad compensa menor volumen con mayor estabilidad y articulación sectorial.
Participación comunitaria	Fuerte presencia de brigadas escolares y APAFA, aunque con limitada articulación con servicios municipales y comunitarios. Participación dependiente de motivación escolar interna.	APAFA, juntas vecinales y redes de salud muestran mayor integración comunitaria. Participación más coordinada y sostenida.	Lima depende más del impulso interno de las IE. La Libertad muestra participación comunitaria más articulada y con mayor soporte institucional.

Fuente: Elaboración propia.

Síntesis comparativa

Lima Metropolitana presenta mayor capacidad técnica y diversidad institucional, pero débil sostenibilidad y coordinación vertical.

La Libertad muestra una mejor institucionalización intersectorial y respuesta coordinada ante violencia y salud escolar.

Este contraste refuerza la necesidad de diseñar **estrategias de intervención diferenciadas** por región, aprovechando las fortalezas y abordando las brechas detectadas.

8. Vínculo con el estudio nacional y con el PPRD Educación 2024 - 2026

El Mapeo de Actores Clave (MAC) **constituye un insumo para** el Estudio Nacional de Análisis de Riesgos y el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Sector Educación (PPRD) 2024-2026, aportando en:

- **Caracterizar territorialmente las capacidades institucionales y comunitarias** diferenciado por nivel de gobierno y tipo de actor.
- **Identificar vacíos de articulación intersectorial**, especialmente entre los sectores de educación, salud, protección y gobiernos locales.
- Sustentar la definición de **responsables y corresponsables** para las acciones del PPRD, así como para ajustar indicadores de capacidad y articulación en Lima Metropolitana y La Libertad.
- Ofrecer un modelo de mapeo de actores replicable en otras regiones, integrando a la RHN y a la cooperación internacional.

8.1 Análisis multinivel de actores

Tabla 2 Nivel internacional

Actor	Rol / Función	Influencia	Interés	Articulación	Observaciones
Save the Children en Perú	Promueve la resiliencia educativa y protección de NNA; articula asistencia técnica con MINEDU, MIMP y gobiernos locales.	Muy alta	Muy alta	Coordinación directa con MINEDU, DRE, UGEL y cooperación internacional	Actor clave articulador
UNICEF	Protección de derechos de la niñez y apoyo en convivencia escolar.	Alta	Alta	COES, MIMP, MINEDU	Socio técnico estratégico
UNESCO	Fomenta políticas de escuelas seguras e inclusivas.	Media	Alta	Iniciativa Mundial de Escuelas Seguras	Promueve estándares globales
OPS/OMS	Apoya salud escolar, bioseguridad y bienestar emocional.	Alta	Media	Coordinación con MINSA	Actor técnico sanitario

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Nivel nacional

Actor	Rol / Función	Influencia	Interés	Articulación	Observaciones
MIzNEDU/ ODENAGED	Ente rector del sistema educativo y líder del SINAGERD en educación.	Muy alta	Alta	Red GIREDE, COES Educación.	Falta consolidar descentralización
MIMP / DGNA	Promueve la prevención y atención de violencia infantil y de género.	Alta	Alta	CEM, DEMUNA.	Falta integración con UGEL
MINSA/ DIGESA	Fomentan la prevención de riesgos biológicos y atención de salud mental.	Alta	Alta	Red de salud escolar.	Actor central en riesgos biológicos
INDECI/ CENEPRED	Permite la planificación y respuesta ante desastres.	Alta	Media	SINAGERD.	Necesita articulación educativa sostenida

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Nivel regional

Actor	Rol / Función	Influencia	Interés	Articulación	Observaciones
GOPE	Coordinación política y presupuestal.	Alta	Media	COER, CORESEC	Su accionar depende del liderazgo regional
DRE	Implementa políticas de GRD y convivencia escolar.	Alta	Alta	COE Regional, MINEDU	Estructura activa en La Libertad; más centralizada en Lima
DIRESA/ GERESA	Vigilancia sanitaria y salud mental escolar.	Media	Alta	Mesas integradas de salud escolar	Falta de personal técnico

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Nivel local

Actor	Rol / Función	Influencia	Interés	Articulación	Observaciones
UGEL	Supervisa GRD y convivencia escolar	Alta	Muy alta	Comités de GRD, capacitaciones	Eje articulador local
Municipalidades Distritales	Seguridad, infraestructura y campañas educativas	Media	Alta	CORESEC, subgerencias de educación	Falta institucionalizar mesas permanentes
CEM/ DEMUNA/ Comisarías	Atención de violencia y rutas de protección	Media	Alta	Coordinación con UGEL	Falta sostenibilidad de recursos

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6: Nivel comunitario y educativo

Actor	Rol / Función	Influencia	Interés	Articulación	Observaciones
Directores y docentes	Lideran planes escolares de GRD y convivencia	Alta	Muy alta	PGRD, COE escolar	Base operativa de la resiliencia
Estudiantes / Brigadas escolares	Promueven cultura de prevención y convivencia	Media	Muy alta	Brigadas, simulacros	Agentes multiplicadores
APAFA y familias	Apoyo en bioseguridad y vigilancia	Media	Alta	Jornadas comunitarias	Requiere institucionalización

Fuente: Elaboración propia.

8.2 Identificación de actores de las instituciones educativas y de la Comunidad Educativa

Los principales actores involucrados en la GRD y la prevención en el ámbito educativo en el Perú se agrupan en **dos niveles complementarios**:

8.2.1. Actores institucionales (dentro de la institución educativa)

Tabla 7. Actores institucionales

Actor	Función principal	Forma de participación
Director o directora	Lidera la gestión integral del riesgo y la convivencia escolar. Elabora el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres (PGRD) y el Plan de Convivencia.	Coordina con la UGEL, autoridades locales y comités escolares. Supervisa simulacros, protocolos y medidas preventivas.
Docentes y tutores	Promueven la cultura de prevención, seguridad y salud en el aula. Identifican señales de riesgo, acoso o violencia.	Incorporan contenidos sobre prevención en la enseñanza. Participan en capacitaciones y brigadas escolares.
Comité de Gestión del Riesgo de Desastres (CGRD)	Grupo designado para implementar acciones de prevención, preparación, respuesta y rehabilitación.	Organiza simulacros, revisa infraestructura y coordina con Defensa Civil.
Brigadas Escolares (de primeros auxilios, evacuación, seguridad, etc.)	Conformadas por estudiantes y docentes.	Actúan durante simulacros y emergencias; fomentan liderazgo y responsabilidad.
Personal administrativo y de servicio	Asegura el cumplimiento de protocolos sanitarios, de bioseguridad y orden institucional.	Participa en la limpieza, mantenimiento y señalización de zonas seguras.
Departamento psicopedagógico o tutoría	Atiende casos de violencia o acoso escolar; promueve la convivencia armónica.	Aplica protocolos de atención y canaliza casos al MIMP o comisarías cuando es necesario.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Actores de la comunidad educativa (entorno social y familiar)

Actor	Rol en la prevención y respuesta	Forma de participación
Padres, madres y tutores (APAFA)	Apoyan la seguridad escolar y la educación preventiva en casa.	Participan en capacitaciones, jornadas de limpieza y en la vigilancia ciudadana.
Estudiantes	Son agentes activos de prevención y multiplicadores de buenas prácticas.	Integran brigadas escolares y proponen soluciones a problemas cotidianos.
Municipalidades locales	Ejecutan proyectos de infraestructura segura y programas de sensibilización.	Coordinan con UGEL e II.EE. en simulacros y campañas de salud.
Centros de Salud locales (MINSA)	Brindan atención médica y vigilancia epidemiológica.	Realizan campañas de vacunación, salud mental y bioseguridad escolar.
Comisarías y Policía Nacional del Perú (PNP)	Previenen la violencia, acoso y delitos sexuales.	Implementan el programa Escuela Segura y coordinan intervenciones ante denuncias.
Organizaciones comunitarias y juntas vecinales	Promueven la vigilancia y la respuesta comunitaria ante emergencias.	Colaboran con el centro educativo en la detección de riesgos y simulacros.

Fuente: Elaboración propia.

8.3. Participación frente a problemáticas cotidianas

Desde la práctica educativa y comunitaria, los integrantes de la II.EE participan activamente en la **identificación, reducción y respuesta** frente a las siguientes problemáticas:

Tabla 9. Problemática, acciones y participantes

Problemáticas	Acciones	Participan
Riesgos naturales y desastres	Simulacros nacionales, señalización de rutas de evacuación, evaluación de infraestructura, formación de brigadas escolares	Director, docentes, estudiantes y comités de GRD en coordinación con municipalidades y INDECI
Peligros biológicos (epidemias, pandemias, brotes infecciosos)	Control de bioseguridad, lavado de manos, campañas de vacunación y protocolos de aislamiento	MINSA, docentes, personal administrativo y familias, mediante acciones coordinadas con centros de salud locales
Violencia, acoso y violación sexual	Aplicación de los Protocolos de atención de la violencia escolar (MIMP-MINEDU), formación en convivencia, tutorías preventivas, y denuncias oportunas	Directores, docentes, tutores, psicólogos escolares, padres y comisarías
Riesgos psicosociales y convivencia escolar	Orientación emocional, actividades de cohesión grupal, círculos de diálogo, campañas de respeto y buen trato	Docentes, tutores, estudiantes y familias, en coordinación con áreas de tutoría y convivencia

Fuente: Elaboración propia.

9. Conclusiones y recomendaciones

Tabla 10. Resumen Lima, la Libertad

Categoría de análisis	Lima Metropolitana (Comas, SJL)	La Libertad (Trujillo)	Resultado esperado comparativo
Articulación intersectorial	Coordinaciones informales y dependientes de liderazgo personal	Comités intersectoriales formalizados con participación multisectorial	Avanzar en la formalización de mecanismos en Lima y replicar modelos de La Libertad
Capacidades técnicas	Alta capacidad operativa, pero con alta rotación de personal	Capacidad media, con mayor continuidad de equipos	Generar protocolos comunes y sistemas de relevo institucional
Prevención de violencia y salud escolar	Alta participación del MIMP y CEM, débil conexión con salud	Mayor coordinación MIMP, GERESA, mejor integración de componentes	Consolidar protocolos integrados de salud y protección en ambos territorios
Participación comunitaria	Brigadas escolares activas, pero limitada integración con APAFA	APAFA y redes de salud activas en respuesta comunitaria	Potenciar complementariedad entre escuelas y redes de salud
Sostenibilidad institucional	Acciones dependientes de proyectos o cooperación	Mayor institucionalización en estructuras regionales	Fortalecer sostenibilidad de los mecanismos en Lima y compartir prácticas exitosas de La Libertad

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Resumen Lima, la Libertad

Categoría de análisis	Lima Metropolitana (Comas, SJL)	La Libertad (Trujillo)	Resultado esperado comparativo
Articulación intersectorial	Coordinaciones informales y dependientes de liderazgo personal	Comités intersectoriales formalizados con participación multisectorial	Avanzar en la formalización de mecanismos en Lima y replicar modelos de La Libertad
Capacidades técnicas	Alta capacidad operativa, pero con alta rotación de personal	Capacidad media, con mayor continuidad de equipos	Generar protocolos comunes y sistemas de relevo institucional
Prevención de violencia y salud escolar	Alta participación del MIMP y CEM, débil conexión con salud	Mayor coordinación MIMP-GERESA, mejor integración de componentes	Consolidar protocolos integrados de salud y protección en ambos territorios
Participación comunitaria	Brigadas escolares activas, pero limitada integración con APAFA	APAFA y redes de salud activas en respuesta comunitaria	Potenciar complementariedad entre escuelas y redes de salud
Sostenibilidad institucional	Acciones dependientes de proyectos o cooperación	Mayor institucionalización en estructuras regionales	Fortalecer sostenibilidad de los mecanismos en Lima y compartir prácticas exitosas de La Libertad

Fuente: Elaboración propia.

9.1 Conclusiones

El mapeo de actores clave confirma que la resiliencia educativa en el Perú depende de un ecosistema institucional amplio y dinámico, cuyos niveles de articulación y capacidad operativa varían de manera significativa entre Lima Metropolitana y La Libertad.

A partir del análisis multinivel, se destacan las siguientes conclusiones principales:

- **La resiliencia educativa es un proceso multinivel que exige coordinación sostenida**

La capacidad del sistema educativo para anticipar, absorber y recuperarse de emergencias (biológicas, sociales o cotidianas) está condicionada por la calidad de la articulación entre actores nacionales, regionales, locales, comunitarios y humanitarios. En ausencia de esta coordinación, las respuestas se fragmentan y dependen de iniciativas aisladas.

- **Persisten brechas estructurales en la articulación intersectorial**

Mientras La Libertad evidencia mecanismos intersectoriales más estables, (educación-salud-protección), Lima Metropolitana presenta una mayor densidad institucional, pero con una articulación inconsistente y dependiente de liderazgos puntuales, particularmente en el tramo UGEL-municipalidades. La integración sistemática con actores humanitarios sectoriales (UNICEF, Save the Children en Perú, UNESCO y ACNUR) aún no se cuenta plenamente institucionalizada.

- **La descentralización de la GRD educativa sigue siendo limitada**

Si bien el MINEDU ha avanzado en lineamientos y marcos normativos, la transferencia de competencias, recursos y capacidades hacia las DRE, UGEL y municipalidades todavía es desigual.

Esta situación genera diferencias marcadas entre territorios en cuanto a continuidad educativa, capacidad para aplicar protocolos y sostenibilidad de acciones preventivas.

- **Las escuelas constituyen el núcleo operativo de la protección y la GRD**

Las II.EE. son la primera línea de prevención y respuesta. El liderazgo directivo, la organización interna (CGRD, brigadas escolares, comités de convivencia) y la participación estudiantil determinan la eficacia de las medidas preventivas y la continuidad pedagógica. No obstante, estas capacidades dependen en gran medida del acompañamiento técnico y del apoyo de la UGEL.

- **La protección integral de niñas, niños y adolescentes requiere mayor integración entre sistemas**

Los riesgos vinculados a la violencia, el acoso y las afectaciones psicosociales demandan una articulación efectiva entre II.EE., UGEL, CEM, DEMUNA, PNP y centros de salud.

Aunque existen rutas de atención, su activación efectiva varía entre territorios y depende de la disponibilidad de personal especializado y de la claridad de responsabilidades.

- **Los actores humanitarios complementan las capacidades críticas del Estado**

Organismos como Save the Children en Perú, UNICEF, UNESCO y ACNUR aportan asistencia técnica, modelos de intervención, metodologías de resiliencia educativa, protección y educación en emergencias.

No obstante, su incorporación en los espacios públicos de coordinación aún depende de proyectos o convenios puntuales, lo que limita su potencial para fortalecer sistemas locales de manera sostenida.

- **La participación comunitaria es un recurso clave aún subutilizado**

En Lima Metropolitana se observa una participación de brigadas escolares activas y de las II.EE., pero con una débil articulación con APAFA, juntas vecinales y municipalidades. En La Libertad, en cambio, la integración comunitaria es más consistente, especialmente a través de la coordinación con centros de salud y operadores de protección.

- **Las vulnerabilidades interseccionales continúan invisibilizadas en varios espacios de decisión**

Niñas, estudiantes con discapacidad, población migrante y estudiantes que viven en entornos con problemáticas cotidianas (inseguridad, contaminación, infraestructura precaria) enfrentan riesgos diferenciados. Pese a ello, no todos los actores cuentan con capacidades instaladas para integrar un enfoque interseccional en planificación y respuesta.

- **El Mapeo de Actores Clave (MAC) aporta insumos fundamentales para la planificación estratégica del sector**

Los resultados del mapeo permiten identificar actores estratégicos, vacíos de articulación, capacidades no aprovechadas y oportunidades de fortalecimiento. Este análisis sirve de base técnica para las recomendaciones diferenciadas del estudio y contribuye a operacionalizar el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres del Sector Educación (PPRRD 2024-2026).

En conjunto, el mapeo revela un sistema con fortalezas importantes, pero con desafíos estructurales que deben ser abordados para garantizar la continuidad educativa y la protección integral de la niñez frente a los peligros biológicos, violencia y riesgos cotidianos. Estas conclusiones reafirman la necesidad de gobernanza colaborativa, coordinación territorial sostenida y fortalecimiento técnico permanente, especialmente en las UGEL y gobiernos locales.

9.2 Recomendaciones estratégicas

9.2.1 Institucionalizar la gobernanza territorial del riesgo con enfoque de derechos

Consolidar estructuras de coordinación que articulen los sectores de educación, salud y protección dentro de un marco territorial común, asegurando que la continuidad educativa y la protección integral de NNA sea el eje de la planificación, la prevención y la respuesta.

Esto supone establecer reglas operativas estables, roles claros y mecanismos permanentes de toma de decisiones entre los sectores involucrados.

9.2.2 Formalizar mecanismos intersectoriales permanentes ente el MINEDU-MIMP-MINSA-UGEL

La resiliencia educativa no puede sostenerse de coordinaciones ocasionales. Se requiere institucionalizar mesas y comités intersectoriales con mandatos definidos, responsables designados, rutas de coordinación y seguimiento técnico. Estos espacios deben

integrar de manera articulada los protocolos para riesgos biológicos, violencia y riesgos cotidianos, así como mecanismos para la movilización rápida de recursos.

9.2.3 Garantizar la sostenibilidad financiera en GRD y protección escolar

Desde la evidencia recogida en la implementación de intervenciones territoriales, se identifica la necesidad de integrar indicadores de GRD educativa en los programas presupuestales, en particular en el Programa Presupuestal 068 (PP0068), y de fortalecer la asignación de recursos en los presupuestos regionales y municipales, a fin de avanzar hacia la sostenibilidad de acciones de mantenimiento preventivo, seguridad de la infraestructura escolar, convivencia y respuesta ante emergencias.

9.2.4 Descentralizar capacidades y recursos hacia las DREL y la sUGEL

La gestión efectiva del riesgo ocurre en el territorio. Por ello, es prioritario transferir capacidades técnicas, financieras y humanas hacia las DRE y las UGEL, permitiendo que estas instancias lideren procesos de prevención, preparación, acción anticipatoria y respuesta. La descentralización debe incluir formación especializada, herramientas técnicas y marcos operativos claros para la GRD educativa.

9.2.5 Fortalecer la cooperación técnica internacional de manera estratégica

Organismos como Save the Children en Perú, UNICEF, UNESCO y OPS/OMS aportan metodologías, evidencia y modelos efectivos para la resiliencia educativa. Se recomienda formalizar la colaboración internacional mediante acuerdos programáticos de mediano plazo, alineados a prioridades nacionales y regionales. Estos acuerdos deben priorizar la transferencia de capacidades y la sostenibilidad de los resultados más allá de los ciclos de proyecto.

9.2.6 Integrar el enfoque interseccional en toda la planificación territorial

Los riesgos afectan de manera diferenciada a niñas, estudiantes con discapacidad, población migrante y otros grupos en mayor vulnerabilidad. Las políticas y planes de GRD educativa deben incorporar análisis de riesgos interseccionales, estrategias diferenciadas de protección y mecanismos de monitoreo que visibilicen estas brechas.

9.3 Recomendaciones operativas

9.3.1. Capacitación docente continua en GRD, salud mental y convivencia

Desarrollar programas de formación sostenidos y contextualizados a los territorios, integrando los siguientes componentes:

- Gestión del riesgo aplicada al entorno escolar.
- Bioseguridad y vigilancia epidemiológica.
- Atención psicosocial.
- Convivencia pacífica y prevención de violencia.

Esta capacitación formativa debe ser articulada entre UGEL, DRE, MINSA y MIMP, priorizando las II.EE. de mayor exposición.

Ejemplo: en La Libertad, las jornadas integradas entre UGEL y GERESA fortalecieron la capacidad docente para manejar brotes de IRA y EDAS sin interrumpir la continuidad de las clases.

9.3.2. Implementar sistemas de monitoreo participativo con estudiantes y familias

Fortalecer mecanismos de monitoreo participativo donde brigadas escolares, APAFA y tutores elaboren alertas tempranas comunitarias, reportes de riesgos cotidianos y seguimiento a infraestructura escolar. Esto incrementa la corresponsabilidad, transparencia y eficacia de las medidas preventivas y de respuesta.

Ejemplo: en Comas, las brigadas escolares elaboraron reportes de seguridad con apoyo de padres y tutores, lo que mejoró la respuesta a eventos menores.

9.3.3. Mesas locales de resiliencia educativa

Las mesas técnicas locales permanentes, integrando actores clave como UGEL, municipalidades, CEM, DEMUNA, centros de salud, Policía Nacional del Perú y representantes escolares. Estas mesas deben tener la responsabilidad de coordinar acciones de prevención, preparación y respuesta frente a los riesgos identificados. Algunas acciones clave de estas mesas son coordinar campañas simulacros, protocolos de respuesta, atención de violencia y salud mental, con un monitoreo semestral de acuerdos.

Ejemplo: en Trujillo, el comité “Educación Segura” permitió articular campañas de salud mental y prevención de violencia escolar entre instituciones locales.

9.3.4. Fortalecer las brigadas escolares inclusivas

Promover la formación de brigadas conformadas por estudiantes de diferentes edades, ambos géneros y condiciones de discapacidad, fomenta la empatía y la participación activa en la gestión del riesgo. Las brigadas deben recibir el acompañamiento del CGRD y la orientación técnica de la UGEL.

Ejemplo: en San Juan de Lurigancho, la inclusión de estudiantes con discapacidad visual en simulacros fortaleció la cohesión y la sensibilización comunitaria.

9.3.5. Implementar equipos itinerantes de apoyo psicosocial

En situaciones de emergencia, desastres o episodios críticos de violencia, se recomienda que UGEL, MINSA y aliados (Save the Children en Perú, UNICEF y otros) desplieguen equipos itinerantes de soporte emocional y salud mental, priorizando las II.EE. de mayor afectación. Estos equipos ayudan a restablecer entornos seguros de aprendizaje y a reducir impactos psicosociales en NNA.

Ejemplo: en contextos de emergencia o desastres, Save the Children en Perú, en coordinación con el MINSA y las UGEL, ha promovido la atención psicosocial, priorizando el bienestar emocional de la niñez y el restablecimiento de entornos seguros de aprendizaje.

9.3.6. Integrar acciones diferenciadas por nivel de intervención

Tabla 11. Acciones diferenciadas por nivel de intervención

Nivel	Acción clave sugerida
Internacional	Alinear cooperación técnica y transferencia metodológica con prioridades del sector educación.
Nacional	Fortalecer mecanismos intersectoriales permanentes y lineamientos integrados para la GRD y la protección.
Regional	Institucionalizar mesas técnicas y fortalecer el COER-Educación.
Local	Consolidar el liderazgo operativo de UGEL y municipalidades en prevención, preparación y respuesta.
Comunitario	Empoderar brigadas escolares, APAFA y redes comunitarias como agentes activos de resiliencia educativa.

Fuente: Elaboración propia.

9.3.7. Fortalecer la comunicación comunitaria del riesgo en instituciones educativas

Implementar campañas permanentes en torno a temas de bioseguridad, convivencia pacífica, salud mental y respuesta ante emergencias, utilizando lenguaje accesible, materiales culturales pertinentes y canales comunitarios, para mejorar la prevención, reducir rumores y reforzar confianza institucional.

9.3.8. Mejorar la articulación con actores humanitarios sectoriales

Para fortalecer la resiliencia educativa, es fundamental integrar a actores humanitarios como UNICEF, Save the Children en Perú, ACNUR y UNESCO en los espacios locales del sector, garantizando:

- Coordinación de actividades entre los actores sectoriales.
- Estandarización de metodologías para intervención.
- Apoyo en capacidades técnicas.
- Coherencia en intervenciones de educación en emergencias y protección de la niñez.

Fuentes técnicas citadas - Anexo II

Instituto Nacional de Defensa Civil. (2021). Guía para la implementación de la gestión del riesgo de desastres en instituciones educativas.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2022). *Lineamientos para la protección integral de niñas, niños y adolescentes*.

Ministerio de Educación del Perú. (2022). *Lineamientos para la gestión del riesgo de desastres en el sector educación*.

Ministerio de Salud del Perú. (2020). *Protocolos de bioseguridad en entornos educativos*.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2023). *Protocolo para la prevención y atención de la violencia en instituciones educativas*.

Organización Panamericana de la Salud. (2020). *Escuelas seguras y saludables en contextos de pandemia*.
Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). *Política nacional de gestión del riesgo de desastres al 2050*. Red Humanitaria Nacional Perú. (s. f.). *Infografía de la Red Humanitaria Nacional – 3W*.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). *Guía para la gestión del riesgo de desastres en el ámbito educativo*.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). *Política nacional de gestión del riesgo de desastres al 2050*.

Save the Children en Perú. (2024). *Informe de resiliencia educativa y protección escolar*.

Save the Children; Humanity & Inclusion; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (s. f.). *Gestión inclusiva de riesgos de desastres en Perú y América Latina*.