Proyecto de Ley N° 9780/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
13 DIC. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 7:50 AM

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL BONO ESPECIAL PARA DOCENTES, AUXILIARES DE EDUCACIÓN Y PERSONAL ADMINISTRATIVO DE EDUCACIÓN BASICA REGULAR Y TECNICO - PRODUCTIVA, QUE LABORAN EN ZONAS POR ENCIMA DE LOS 4 000 METROS SOBRE EL NIVEL DEL MAR.

El Congresista de la República **FLAVIO CRUZ MAMANI**, integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la siguiente ley:

LEY QUE ESTABLECE EL BONO ESPECIAL PARA DOCENTES, AUXILIARES DE EDUCACIÓN Y PERSONAL ADMINISTRATIVO DE EDUCACIÓN BASICA REGULAR Y TÉCNICO - PRODUCTIVA, QUE LABORAN EN ZONAS POR ENCIMA DE LOS 4 000 METROS SOBRE EL NIVEL DEL MAR.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto otorgar una bonificación extraordinaria a los docentes, auxiliares de educación y personal administrativo de Educación Básica Regular y Técnico - Productiva que laboran en zonas altas del país, en reconocimiento a las condiciones adversas en las que desempeñan su labor.

Artículo 2. Finalidad

El bono busca reconocer y compensar el esfuerzo adicional realizado por los docentes, auxiliares de educación y personal administrativo en zonas altas, promoviendo la equidad educativa y mejorando las condiciones laborales en dichas áreas.

Artículo 3. Beneficiarios

Resultan beneficiarios de la bonificación extraordinaria los docentes, auxiliares de educación y personal administrativo, tanto nombrados como contratados, que desempeñan labores en instituciones educativas públicas ubicadas en zonas altas, definidas como aquellas situadas a más de 4,000 metros sobre el nivel del mar

Artículo 4. Monto de la Bonificación

La bonificación extraordinaria será de S/. 600 (seiscientos soles) mensuales y se otorgará durante el periodo de servicio activo del docente en la zona alta.

Artículo 5. Financiamiento

El financiamiento de la bonificación extraordinaria se realizará con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, dictará las normas reglamentarias necesarias para la adecuada implementación de la presente Ley en un plazo no mayor de 60 días calendario desde su publicación.

Segunda. Evaluación y seguimiento

El Ministerio de Educación en coordinación con los gobiernos regionales realizará evaluaciones anuales sobre el impacto del bono en la calidad educativa y las condiciones laborales de los docentes beneficiarios.

Lima, diciembre del 2024.

FLAVIO CRUZ MAMANI
Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Perú Libre

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **diciembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9780/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y**
2. **EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Fundamentación

El artículo 7 de la Constitución Política del Perú establece el derecho de toda persona a la protección de su salud, así como a la de su entorno familiar y comunidad, indicando además el deber de cada individuo de contribuir a su promoción y defensa. Asimismo, el artículo 9 señala que las personas incapacitadas para cuidarse por sí mismas debido a deficiencias físicas o mentales tienen derecho al respeto de su dignidad, así como a un régimen legal que garantice su protección, atención, readaptación y seguridad. Este mismo artículo dispone que el Estado tiene la responsabilidad de definir la política nacional de salud, mientras que el Poder Ejecutivo es responsable de normar al respecto, supervisar su aplicación y asegurar su implementación de forma plural y descentralizada, con el objetivo de garantizar a toda la población un acceso equitativo a los servicios de salud[1].

En el artículo 23 del capítulo laboral, la Constitución establece que el trabajo es una prioridad para el Estado y que ninguna relación laboral puede restringir los derechos constitucionales ni menoscabar la dignidad del trabajador. De los principios constitucionales se desprende que el Estado tiene la obligación de proteger el derecho fundamental a la salud en todas las relaciones interpersonales, especialmente cuando los sistemas productivos o las facultades del empleador generan riesgos para las personas.

En este contexto, los docentes, auxiliares de educación y personal administrativo que trabajan en instituciones educativas ubicadas a más de 4,000 metros sobre el nivel del mar enfrentan condiciones de salud que dificultan el adecuado desarrollo de sus labores, padeciendo enfermedades de altura de origen cerebral y pulmonar. Entre las afecciones cerebrales destacan el mal agudo de montaña y el edema cerebral de altura, mientras que en las pulmonares se incluye el edema pulmonar agudo de montaña.

Las investigaciones actuales indican que el edema cerebral es frecuente en personas que ascienden a grandes altitudes y que tres de cada cuatro individuos saludables expuestos a estas condiciones desarrollan un edema pulmonar agudo de montaña subclínico. La hipoxia provocada por la altitud es la causa principal de estas afecciones, siendo más vulnerables aquellos con una respuesta ventilatoria disminuida a la hipoxia y una respuesta vasopresora pulmonar exagerada al ejercicio, factores que tienen un componente genético.

Se reporta, además, el caso de un edema pulmonar agudo de montaña en un deportista previamente sano durante una expedición al cerro El Plomo (5,280 msnm) en la Cordillera de los Andes centrales, seguido de un análisis sobre la fisiopatología y el tratamiento de esta condición[2].

---

[1] Constitucion-abril-2024.pdf

[2] Undurraga, F., & Undurraga, Á. (2003). Edema pulmonar de gran altura. *Revista chilena de enfermedades respiratorias*, *19*(2), 113-116. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-73482003000200008&script=sci_arttext&tlng=en

1.2. Situación actual

La situación actual de los docentes, auxiliares de educación y personal administrativo de Educación Básica Regular y Técnico Productiva en el Perú, que desempeñan su labor en zonas ubicadas a más de 4,000 metros sobre el nivel del mar, enfrenta desafíos significativos que afectan tanto su desempeño como la calidad educativa que reciben los estudiantes. Estas áreas, predominantemente rurales y altoandinas, presentan condiciones adversas como geografías accidentadas, temperaturas extremas, falta de transporte y carencias en infraestructura básica, lo que dificulta el acceso a las escuelas y las condiciones laborales de los maestros.

Los docentes recorren largas distancias, combinando viajes en vehículos, trayectos a pie o en acémila, lo que implica un esfuerzo físico considerable. Esta situación limita su capacidad de regresar con frecuencia a sus hogares, impactando su estabilidad personal y familiar. Como consecuencia, se registra una alta tasa de deserción docente, especialmente en instituciones unidocentes y multigrado, donde un único maestro asume la responsabilidad de varios niveles educativos. En este contexto, se considera que los riesgos ocupacionales de los docentes de educación primaria y secundaria incluyen aquellos que pueden afectar la salud física o mental de los profesores debido a las condiciones de su trabajo, así como al entorno o medio ambiente del trayecto hacia y desde el lugar de trabajo[3].

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2016, el 63,0% de los docentes son mujeres y el 37,0% hombres. En relación con el nivel educativo en el que trabajan, se observa que casi la totalidad de los profesores de educación inicial son mujeres (99,1%), comportamiento similar al de la educación primaria, donde el 68,5% de los docentes también son mujeres. Por su parte, en educación secundaria y universitaria, el 50,3% y el 67,6% de los docentes son hombres, respectivamente. Al clasificar por grupos de edad, se encuentra que el 48,5% tiene entre 30 y 45 años, el 40,6% tiene 46 años o más, y el 10,9% tiene menos de 30 años[4].

Las zonas rurales presentan un acceso limitado a servicios básicos como agua potable (68,9%), electricidad (78,9%) y saneamiento (44,7%); solo el 28,2% de los hogares rurales dispone de los tres servicios, en contraste con el 82,6% en áreas urbanas (INEI: ENAHO 2016). El 73,1% de los hogares rurales cuenta con al menos un miembro con teléfono celular, lo que en parte compensa el acceso restringido a la telefonía fija, que alcanza solo al 8,6%. Asimismo, el acceso a internet en estas zonas es mínimo, con apenas un 1% frente al 30,2% en las áreas urbanas[5].

Han transcurrido más de dos años desde el inicio de la pandemia por COVID-19, y los docentes continúan expuestos a diversos factores que afectan su salud física y mental, dado que la incidencia de estrés en los docentes de Educación Básica Regular (EBR)

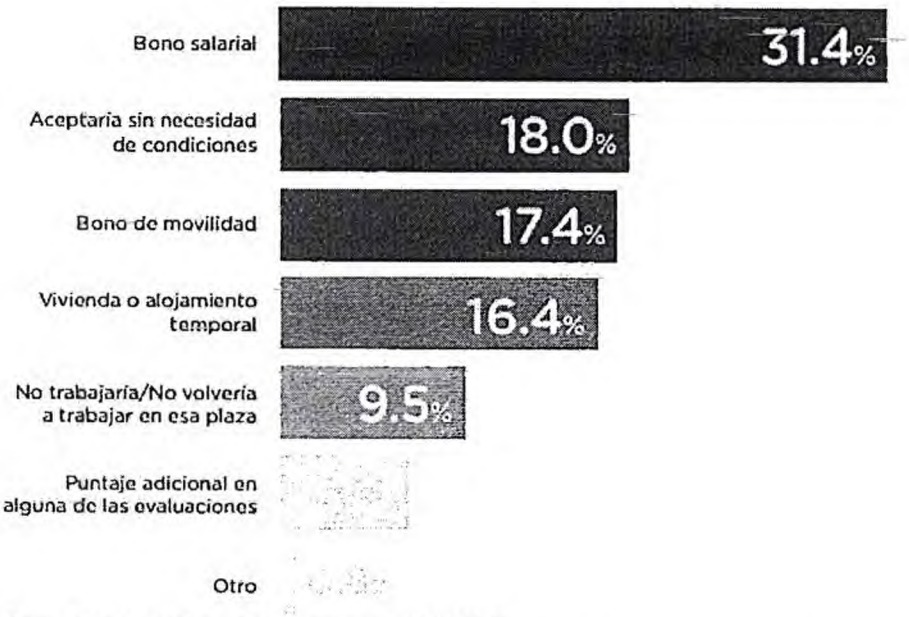
[3] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-08/Derrama%20Magisterial_Principales%20riesgos.pdf
[4] https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/mas-de-medio-millon-de-maestros-en-el-peru-celebran-su-dia-9833/
[5] https://www.grade.org.pe/creer/educacion-rural-en-el-peru/cifras/

aumentó significativamente en 2020. Aunque los porcentajes disminuyen en 2021, estos permanecen elevados, siendo las docentes mujeres las más afectadas en comparación con sus colegas varones. Asimismo, a finales de 2022 se publica el cuarto informe, un monitoreo sobre la afectación del bienestar socioemocional docente en los servicios educativos públicos de EBR. Para profundizar en esta investigación, se entrevista a las psicólogas Tesania Velázquez, Yosselin Del Solar y Gabriela Gutiérrez, integrantes del Grupo de Investigación en Psicología Comunitaria PUCP. Las investigadoras resaltan, entre los principales hallazgos, las diferencias en las afectaciones del bienestar docente según el género y el territorio[6].

Información debe ser tomada como referencial (CV>15%) ** Plaza ubicada en un centro poblado pequeño, a más de 4 horas de distancia de la capital de provincia.

Plazas de ámbito rural**

¿CUÁL SERÍA LA PRINCIPAL CONDICIÓN PARA TRABAJAR EN UNA PLAZA RURAL?



**Información debe ser tomada como referencial (CV>15%)*
*** Plaza ubicada en un centro poblado pequeño, a más de 4 horas de distancia de la capital de provincia*

Fuente: Ministerio de Educación - Encuesta Nacional Remota a Docentes de Instituciones Educativa Públicas (ENDO - REMOTA), 2021

En 2019, Arequipa logra superar la alta tasa de deserción docente que dejaba a los estudiantes sin maestros ni clases. Luis Alberto Zúñiga Hipólito, director de la UGEL, indica que factores como la geografía accidentada, las bajas temperaturas y la falta de transporte y vías de comunicación dificultan considerablemente el acceso a las escuelas unidocentes y multigrado de las zonas altoandinas de la provincia de Castilla, ubicadas a

[6] Salud mental: El 55.8% de docentes padeció problemas de estrés en el segundo año de la pandemia | Pulso PUCP

más de 4,000 metros sobre el nivel del mar. Señala que los docentes que aceptan trabajar en estas áreas residen en la ciudad de Arequipa y, para llegar a sus escuelas, deben realizar un viaje de 12 horas en vehículo, seguido de 6 horas o más a pie o en acémila. Este esfuerzo, combinado con un fin de semana insuficiente para regresar a ver a sus familias, provoca que muchos renuncien, en ocasiones antes de completar dos meses de trabajo[7].

Las instituciones educativas carecen de recursos pedagógicos adecuados, acceso a tecnologías y condiciones que favorezcan el aprendizaje. Aunque se ofrecen incentivos, como bonificaciones por trabajar en zonas alejadas, estas medidas resultan insuficientes para retener a los docentes o mejorar significativamente su calidad de vida.

Por ello, la situación requiere de políticas públicas integrales que no solo aborden la remuneración, sino también la mejora de la infraestructura educativa, el acceso a servicios básicos y la implementación de estrategias para reducir la carga laboral y mejorar la conectividad entre estas comunidades y las zonas urbanas. Estas acciones son fundamentales para garantizar una educación equitativa y de calidad en estas regiones, protegiendo además la salud de los maestros.

1.3. Propuesta legislativa

Los docentes, auxiliares de educación y personal administrativo que laboran en zonas altoandinas enfrentan desafíos significativos debido a geografías accidentadas, temperaturas extremas, aislamiento geográfico y falta de transporte adecuado, lo que repercute negativamente en su calidad de vida y desempeño profesional. Estas regiones presentan desigualdades en comparación con áreas urbanas, especialmente en términos de infraestructura y recursos pedagógicos, afectando tanto a los estudiantes como a los logros de aprendizaje. Además, la dificultad para retener a los maestros en estas áreas ocasiona alta rotación y vacantes no cubiertas, lo que impacta la continuidad educativa y deja a los estudiantes sin docentes por periodos prolongados. Dada la naturaleza extrema de estas condiciones, se requiere compensación como medida de justicia laboral, reconociendo los esfuerzos físicos, emocionales y profesionales que implica desempeñarse en estas zonas.

La implementación de una bonificación especial incentivaría a los trabajadores en educación a permanecer en estas áreas, asegurando la continuidad del proceso formativo y reduciendo las tasas de deserción escolar. Este beneficio busca garantizar que las poblaciones altoandinas accedan a la misma calidad educativa que otras regiones del país, combatiendo la desigualdad histórica y motivando a los docentes a postular y mantenerse en estas plazas. Este estímulo económico valoraría su compromiso y esfuerzo, fortaleciendo la presencia docente en dichas zonas y contribuyendo al desarrollo integral de las comunidades altoandinas, promoviendo una educación inclusiva y relevante.

[7] https://andina.pe/agencia/noticia-la-desercion-docentes-zonas-rurales-arequipa-se-reduce-a-cero-762667.aspx

La normativa propuesta establecería una asignación económica adicional destinada a compensar los riesgos y las condiciones laborales asociadas a trabajar en altitudes elevadas, incluyendo problemas de salud como el mal de altura, la fatiga y la exposición a climas extremos. Esta medida mejoraría la calidad de vida de los docentes al incrementar sus ingresos, permitiéndoles afrontar los costos adicionales relacionados con la vida en estas áreas, como el acceso a mejores servicios de salud, vivienda y educación. Asimismo, este incentivo económico funcionaría como una herramienta para retener al personal, reduciendo la deserción docente y asegurando la continuidad y experiencia en el lugar de trabajo, lo que beneficiaría al sistema educativo al incrementar los logros de aprendizaje y el buen desempeño en las aulas.

A futuro, se formalizaría el derecho de los docentes y personal administrativo que trabajan por encima de los 4,000 metros sobre el nivel del mar a recibir una asignación económica especial, equivalente al 20% de su salario base. Esta compensación, adicional a su salario regular, tendría como objetivo reconocer el esfuerzo extraordinario que implica trabajar en altitudes elevadas y mitigar los posibles efectos adversos en la salud asociados a dichas condiciones.

1.4. **Riesgos para la salud:**
Trabajar a grandes altitudes puede provocar problemas de salud, como el mal de altura, debido a la menor presión atmosférica y la reducida disponibilidad de oxígeno. Estos riesgos impactan la salud y el bienestar de los trabajadores, lo que justifica la necesidad de una compensación adicional. Más allá de la hipoxia característica de estas zonas, científicos estadounidenses identifican diferencias metabólicas en personas con diabetes, enfermedad coronaria, hipercolesterolemia y obesidad.

La escasez de oxígeno a causa de la altura se considera perjudicial para el desempeño humano normal, especialmente en términos respiratorios y sus efectos sobre el funcionamiento del organismo. Sin embargo, investigaciones recientes revelan que, en comparación con quienes viven al nivel del mar, los 2 millones de personas que residen por encima de los 4500 metros de altitud presentan tasas más bajas de enfermedades metabólicas, como diabetes, enfermedad arterial coronaria, hipercolesterolemia y obesidad. A nivel del mar, donde habita un tercio de la población mundial, el oxígeno representa aproximadamente el 21% del aire respirado. En cambio, quienes viven por encima de los 4500 metros, donde el oxígeno constituye solo el 11%, logran adaptarse a esta condición de hipoxia y prosperar[8].

Mal de altura

El mal de altura, o mal de montaña, afecta principalmente a quienes ascienden rápidamente a grandes altitudes. Sin embargo, en ciertos casos, se desarrollan enfermedades relacionadas con la altitud después de un periodo prolongado de vivir en estas condiciones. La enfermedad crónica de montaña, conocida como enfermedad de

[8] https://www.infobae.com/salud/ciencia/2023/03/18/como-impacta-en-el-organismo-estar-a-mas-4000-metros-de-altura-segun-la-ciencia/

Monge, es una afección que surge en algunas personas que residen a altitudes superiores a 3000 metros durante meses o años. Los síntomas incluyen fatiga, dificultad para respirar, dolor y malestar, además de cianosis, caracterizada por un tono azulado en los labios y la piel.

En los afectados, el cuerpo compensa la falta de oxígeno mediante la producción excesiva de glóbulos rojos (eritrocitos). Este exceso espesa la sangre, lo que dificulta que el corazón bombee suficiente sangre hacia todos los órganos. La extracción periódica de sangre (flebotomía) alivia temporalmente los síntomas, pero el tratamiento más eficaz consiste en descender a altitudes más bajas; en algunos casos, el uso de acetazolamida también resulta beneficioso. La recuperación completa puede tardar meses y requiere que la persona permanezca en una altitud más baja.

La enfermedad de Monge es común en las montañas de los Andes y también se ha documentado en comunidades de gran altitud en Colorado. En otras regiones del mundo, como el Tíbet, algunas personas desarrollan una forma diferente de mal de altura crónico, caracterizada por presión arterial elevada en los pulmones y disminución de la función del lado derecho del corazón, pero sin sobreproducción de glóbulos rojos[9].

Edema cerebral de las alturas (HACE, por sus siglas en inglés)

Edema cerebral de altura (ECA): Es otra forma grave de mal de altura que involucra la acumulación de líquido en el cerebro, lo que puede provocar síntomas graves como confusión, dificultad para caminar, convulsiones e incluso coma, es un trastorno raro, pero potencialmente mortal en el que el encéfalo se llena de líquido. El edema cerebral de las alturas causa dolor de cabeza, confusión y marcha inestable y descoordinada (ataxia). El mal de altura agudo se produce cuando una persona acostumbrada a altitudes bajas sube rápidamente a una altitud elevada. El mal de altura es una complicación potencialmente letal del ascenso a altitudes superiores a los 8.000 pies[10].

Edema pulmonar de las alturas

El edema pulmonar de las alturas consiste en una acumulación de líquido en los pulmones que generalmente se manifiesta entre las 24 y 96 horas posteriores a un ascenso rápido a altitudes superiores a 2500 metros. Esta afección puede presentarse incluso en personas que no muestran síntomas de mal de altura y es la principal causa de muertes relacionadas con este mal. Las personas que viven en altitudes elevadas pueden desarrollar una variante conocida como edema pulmonar de los residentes a gran altitud, incluso si no descienden a altitudes más bajas y luego regresan. En la mayoría de los casos, los problemas del corazón ocasionan edema pulmonar[11].

Asimismo, quienes residen en altitudes elevadas y descienden temporalmente, por ejemplo, durante unas vacaciones, pueden experimentar edema pulmonar al regresar a su residencia, un fenómeno denominado edema pulmonar de las alturas de reentrada. Las infecciones respiratorias, aunque sean leves, incrementan el riesgo de desarrollar

[9] https://www.msdmanuals.com/es/hogar/traumatismos-y-envenenamientos/mal-de-altura/mal-de-altura

[10] https://gpnotebook.com/es/pages/neumologia/gran-altitud/edema-cerebral-de-altitud-haco

[11] https://www.mayoclinic.org/es/diseases-conditions/pulmonary-edema/symptoms-causes/syc-20377009

esta condición. Los síntomas suelen agravarse por la noche, cuando la persona está acostada, y pueden empeorar rápidamente si no se diagnostica y trata de inmediato.

Los síntomas leves incluyen tos seca y dificultad para respirar con esfuerzos mínimos. Los síntomas moderados se caracterizan por dificultad respiratoria en reposo y cianosis, un color azulado en la piel, labios y uñas. Los casos graves presentan ahogo severo, esputo rosado o con sangre, cianosis intensa y ruidos gorgoteantes al respirar. Si no se trata a tiempo, el edema pulmonar de las alturas puede progresar rápidamente, llevando a insuficiencia respiratoria, coma y muerte en cuestión de horas.[12].

Hipoxia crónica: La exposición prolongada a altitudes elevadas provoca hipoxia crónica, una deficiencia de oxígeno en los tejidos del cuerpo, que puede derivar en problemas de salud a largo plazo, como un mayor riesgo de enfermedades cardiovasculares, trastornos cognitivos y otras complicaciones médicas, de acuerdo a las investigaciones pioneras realizadas por científicos peruanos identifican, mediante cateterismo cardíaco, la presencia de hipertensión pulmonar (HP) asintomática en nativos saludables que residen en una comunidad andina situada a 4,540 metros de altitud. Estudios posteriores realizados en diferentes altitudes de los Andes y Asia establecen que la relación entre la altitud y la presión arterial pulmonar media (PAPm) sigue una curva parabólica, indicando que por encima de los 3,500 metros se presenta HP leve a moderada, asociada con niveles adaptativos de hipoxemia y policitemia.

En un estudio específico a 4,540 metros de altitud (presión barométrica de 445 mmHg y presión parcial de oxígeno en el aire inspirado de 80 mmHg), la PAPm se registra en 28 mmHg, con una saturación arterial de oxígeno (SaO2) del 80% y niveles de hemoglobina de 20 g/dl. En nativos fallecidos en accidentes en esta altitud, el análisis histológico cuantitativo de las arterias pulmonares revela un engrosamiento de la capa media de células musculares lisas (CML) en las arterias pulmonares pequeñas, con extensión de la capa muscular hasta las arteriolas. Estos hallazgos explican el aumento en la resistencia vascular pulmonar, la hipertensión pulmonar y la hipertrofia ventricular derecha[13].

Durante la hipoxia, a nivel pulmonar se activan genes que, mediante diferentes vías de señalización, producen citocinas y quimiocinas proinflamatorias que fomentan la migración de células transendoteliales y tienen un fuerte efecto proangiogénico. Se presenta inflamación alveolar local, liberándose otras moléculas hacia la circulación y originando una inflamación sistémica. El tejido inflamado se vuelve gravemente hipóxico, ya que aumenta la distancia de difusión entre los vasos capilares y las células metabólicamente activas, lo que induce mayor inflamación[14].

Congelamiento y congelación:

---

[12]https://www.msdmanuals.com/es/hogar/traumatismos-y-envenenamientos/mal-de-altura/mal-de-altura

[13]https://www.revespcardiol.org/es-efectos-exposicion-grandes-alturas-circulacion-articulo-S0300893212004605

[14]https://archbronconeumol.org/es-enfermedades-por-exposicion-altura-articulo-S0300289617301758

En altitudes extremadamente elevadas, las temperaturas son muy frías, lo que incrementa el riesgo de congelamiento y congelación de la piel y los tejidos expuestos. La congelación ocurre cuando la piel y los tejidos subyacentes se congelan tras estar expuestos a temperaturas extremadamente bajas. Las áreas más propensas a verse afectadas incluyen las yemas de los dedos, los dedos de los pies, los lóbulos de las orejas, las mejillas, el mentón y la punta de la nariz. Los primeros signos y síntomas de congelación incluyen parches de piel rojiza acompañados de una sensación de ardor doloroso. Posteriormente, la afección progresa a piel fría, entumecida, blanca o grisácea que se siente rígida o adquiere una apariencia cerosa[15].

Exposición a radiación ultravioleta aumentada:
A altitudes elevadas, la atmósfera más delgada ofrece menor protección contra la radiación ultravioleta del sol, lo que incrementa el riesgo de quemaduras solares y cáncer de piel. Los datos muestran que los cánceres de piel son causados principalmente por la exposición a radiación ultravioleta, ya sea del sol o de fuentes artificiales como las camas de bronceado. En 2020, se registraron más de 1,5 millones de diagnósticos de cáncer de piel a nivel mundial y más de 120,000 fallecimientos asociados a esta causa. Asimismo, se estima que 15 millones de personas en el mundo son ciegas debido a cataratas, de las cuales el 10% podría atribuirse a la exposición a la radiación ultravioleta.

La exposición excesiva al sol durante la niñez y adolescencia aumenta la probabilidad de desarrollar cáncer de piel en la adultez. Aunque los rayos ultravioletas son necesarios en cierta medida para la producción de vitamina D, existen medidas de prevención sencillas y efectivas. Se recomienda protegerse del sol cuando el índice ultravioleta alcanza un nivel igual o superior a 3[16].

Problemas de salud mental:
La soledad, el aislamiento y el estrés tienden a intensificarse en entornos de alta montaña, lo que puede incrementar el riesgo de problemas de salud mental como la depresión y la ansiedad. La salud mental se define como un estado de bienestar que permite a las personas enfrentar los momentos de estrés de la vida, desarrollar plenamente sus habilidades, aprender, trabajar de manera adecuada y contribuir al progreso de su comunidad. Representa un pilar esencial de la salud y el bienestar, que respalda las capacidades individuales y colectivas para tomar decisiones, establecer relaciones y moldear el entorno en el que se vive. Además, constituye un derecho humano fundamental y un elemento clave para el desarrollo personal, comunitario y socioeconómico.

Las afecciones de salud mental incluyen trastornos mentales, discapacidades psicosociales y otros estados mentales asociados con niveles significativos de angustia, discapacidad funcional o riesgo de autolesión. Las personas afectadas por estas condiciones suelen experimentar niveles más bajos de bienestar mental[17].

---

[15] https://www.mayoclinic.org/es/first-aid/first-aid-frostbite/basics/art-20056653

[16] https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ultraviolet-radiation

[17] https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response

1.5. Esfuerzo físico.

Las actividades laborales en altitudes elevadas a menudo requieren un mayor esfuerzo físico debido a la menor concentración de oxígeno. Esto puede llevar a una mayor fatiga y riesgo de lesiones, lo que justifica una compensación extra por el trabajo realizado.
En el contexto de trabajadores que laboran en altitudes elevadas, este término se utiliza para describir la dificultad adicional que enfrentan debido a la menor disponibilidad de oxígeno en el ambiente. En altitudes elevadas, la densidad del aire es menor, lo que significa que cada respiración contiene menos oxígeno. Esto puede llevar a una disminución en la capacidad del cuerpo para realizar actividades físicas, ya que los músculos y órganos requieren oxígeno para funcionar correctamente. Como resultado, los trabajadores que laboran en altitudes elevadas a menudo experimentan un mayor esfuerzo físico para realizar tareas que serían menos demandantes a altitudes más bajas. El mayor esfuerzo físico puede manifestarse en forma de fatiga más rápida, dificultad para respirar, aumento del ritmo cardíaco y mayor riesgo de lesiones debido a la disminución de la coordinación y la fuerza muscular. Por lo tanto, es importante reconocer y compensar este mayor esfuerzo físico en el trabajo en altitudes elevadas, ya sea a través de pausas más frecuentes, capacitación en seguridad laboral adecuada o una asignación económica adicional.

Una organización del trabajo deficiente, que ocasione una excesiva presión de tiempo, a menudo está en el origen de estos factores. También se pueden originar, por ejemplo, en el uso de equipos mal diseñados o deteriorados, o carencias de medios auxiliares de transporte, etc. Además, las lesiones osteomusculares se pueden producir por soportar vibraciones en el conjunto mano-brazo o bien en todo el cuerpo. La utilización de taladros de mano y el trabajo sobre tractores pueden ser ejemplos de puestos con estos riesgos. Los daños que sufran los trabajadores varían en función de características individuales. Las dimensiones corporales de las personas influyen mucho, así como su resistencia personal, pero también se debe atender a otras condiciones de trabajo que, como el frío, contribuyen a agravar las consecuencias[18].

1.6. **Problemas de Logística:**

Las zonas de altitud elevada suelen enfrentar limitaciones en el acceso a servicios básicos, lo que puede incrementar los costos de vida y trabajo. La asignación económica busca mitigar estas dificultades logísticas y económicas, garantizando experiencias satisfactorias para los consumidores finales. Para evitar pérdidas de recursos y riesgos a la rentabilidad, los servicios de logística deben analizar a profundidad los problemas, identificar sus causas y enfocarse en la prevención de riesgos, lo cual mejora significativamente los procesos, porque la falta de planificación y la tecnología representa una causa común de los problemas logísticos. Hoy en día, existen diversas herramientas tecnológicas que contribuyen a realizar un trabajo seguro y eficiente. Implementar tecnología permite anticiparse a posibles inconvenientes, como tráfico elevado, cortes de ruta o entregas imprevistas[19].

1.7. **Equidad laboral:**

[18] https://istas.net/salud-laboral/peligros-y-riesgos-laborales/esfuerzo-fisico-y-postural
[19] https://www.quadminds.com/blog/problemas-logisticos-2/

La equidad laboral implica varios elementos esenciales: igualdad de oportunidades, lo que asegura que todos los individuos puedan acceder al empleo, la capacitación y el desarrollo profesional sin discriminación; trato justo, que exige respeto, dignidad y condiciones laborales seguras y saludables para todos los trabajadores; y acceso equitativo a beneficios y protecciones laborales como seguros de salud, licencias remuneradas, seguro de desempleo y salvaguardias contra el acoso y la discriminación.

Las oportunidades desbalanceadas, basadas en factores como género, religión, procedencia o características físicas, han sido motivo de discriminación y menosprecio. Sin embargo, estas razones no deberían influir en el valor que una persona merece recibir ni en el trato que se le otorga dentro de una organización. La equidad laboral debe extenderse, desde los puestos directivos hasta el personal de limpieza, asegurando oportunidades justas y proporcionales a la capacitación y experiencia de cada individuo[20].

1.8. **Promoción del desarrollo personal y social:**

El desarrollo personal y social es esencial para el bienestar del ser humano, abarcando aspectos emocionales, cognitivos y sociales que se desarrollan a lo largo de toda la vida. Este proceso es clave para el bienestar emocional y psicológico de un individuo, permitiéndole comprender sus propias emociones y sentimientos, desarrollar relaciones significativas con los demás y aprender a enfrentar los desafíos de la vida de manera efectiva.

Además, el desarrollo personal y social influye positivamente en el bienestar físico y mental, mejora el desempeño académico y laboral, y facilita la adaptación a nuevas situaciones y contextos. Existen varios tipos de desarrollo dentro de este proceso. El desarrollo emocional, por ejemplo, implica la capacidad de reconocer y expresar emociones, regular las propias emociones y comprender las emociones de los demás. El desarrollo cognitivo, por su parte, está relacionado con la habilidad de procesar y utilizar información, razonar, planificar y resolver problemas. Finalmente, el desarrollo social involucra la capacidad de interactuar con otros, establecer relaciones interpersonales, trabajar en equipo y comprender las normas y valores culturales[21].

II. BASE LEGAL

Constitución política del Perú[22].

Artículo 2, Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley, nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

Artículo 15, El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones.

---

[20] https://www.isesinstituto.com/equidad-laboral-algunas-pautas-para-crear-equipos-de-trabajo-sin-ningun-tipo-de-distincion/

[21] https://www.euroinnova.pe/blog/latam/desarrollo-personal-y-social

[22] https://spijweb.minjus.gob.pe/sdm_downloads/constitucion-politica-del-peru/

Artículo 16 Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados. El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.

Ley de la Reforma Magisterial[23].
Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto normar las relaciones entre el Estado y los profesores que prestan servicios en las instituciones y programas educativos públicos de educación básica y técnico productiva y en las instancias de gestión educativa descentralizada. Regula sus deberes y derechos, la formación continua, la Carrera Pública Magisterial, la evaluación, el proceso disciplinario, las remuneraciones y los estímulos e incentivos.
Ley general de educación.
Artículo 1, La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales de la educación y del Sistema Educativo Peruano, las atribuciones y obligaciones del Estado y los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora. Rige todas las actividades educativas realizadas dentro del territorio nacional, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras[24].

Decreto Legislativo N° 276
En la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el título preliminar en su artículo 1 establece que la Carrera Administrativa constituye un conjunto de principios, normas y procesos destinados a regular el ingreso, los derechos y los deberes de los servidores públicos que, de manera estable, desempeñan funciones de carácter permanente en la Administración Pública. Su finalidad es permitir la incorporación de personal idóneo, garantizar su estabilidad, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el ejercicio del servicio público[25].

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

COSTO

Respecto a los costos, debe considerar con la implementación de la asignación económica, como la administración y gestión de los pagos adicionales, así como los posibles costos de capacitación y supervisión, se deben considerar los costos asociados con el cumplimiento de las normas y regulaciones laborales relacionadas con el trabajo en altitudes elevadas, porque la bonificación representaría un porcentaje adicional al salario base, lo que implicaría un aumento significativo en el presupuesto del Ministerio de Educación, a la vez Implementación de un sistema de registro y monitoreo para identificar a los beneficiarios de la bonificación y asegurar su correcto desembolso.

---

[23] https://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/ley-reforma-magisterial.php
[24] https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/118378-28044
[25] https://www.minedu.gob.pe/politicas/modernizacion/normativa-personal-administrativo.php

BENEFICIO

La bonificación actuaría como un incentivo para que los trabajadores en educación de EBR y Técnico Producativa permanezcan en estas zonas, reduciendo la alta deserción y vacantes no cubiertas que afectan la continuidad educativa, para disminuir los costos asociados a la constante contratación y capacitación de nuevos maestros, con la permanencia de docentes capacitados en zonas altoandinas contribuiría a la estabilidad del proceso de aprendizaje, favoreciendo los logros educativos y reduciendo las brechas entre áreas urbanas y rurales.
Se fortalece las competencias docentes, al permitir una planificación más estable y el establecimiento de vínculos con la comunidad educativa, para un acceso a una educación de calidad en estas regiones promueve el desarrollo de habilidades y capacidades en los estudiantes, facilitando su integración en la sociedad y el mercado laboral, por otro lado compensar los esfuerzos de los docentes que trabajan en condiciones adversas contribuye a mejorar su calidad de vida, incrementando su motivación, productividad y satisfacción laboral, porque este reconocimiento tiene un impacto positivo en su desempeño, favoreciendo indirectamente los resultados educativos, al mejorar las condiciones laborales, se incentiva a nuevos docentes a postular a estas áreas, fortaleciendo el sistema educativo en regiones históricamente desatendidas.

IV. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La propuesta legislativa se alinea con la Ley General de Educación (Ley N.° 28044), ya que refuerza los principios establecidos en esta normativa, la cual promueve una educación equitativa, inclusiva y de calidad para todos los ciudadanos, sin importar su ubicación geográfica. Al reconocer a los docentes como actores clave en este proceso, la norma contribuye directamente al logro de los objetivos de dicha ley. Además, está en concordancia con el PEN al 2036, que prioriza la reducción de brechas educativas entre áreas rurales y urbanas. La implementación de una bonificación especial fomenta la permanencia de docentes capacitados en las zonas altoandinas, ayudando a reducir estas disparidades.

La propuesta también aborda los desafíos específicos que enfrentan los docentes en áreas rurales y de altura, en cumplimiento del artículo 62 de la Ley de Reforma Magisterial, que exige considerar las condiciones geográficas y climáticas en la determinación de la remuneración. Asimismo, fortalece la garantía de condiciones laborales dignas y seguras, en línea con el artículo 23 de la Constitución Política del Perú, que asegura el derecho a una retribución equitativa. Además, establece incentivos para el servicio en áreas rurales, reconociendo la necesidad de promover el trabajo en zonas desfavorecidas y estableciendo un precedente aplicable a otros sectores que enfrentan retos similares.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa tiene relación con el **objetivo II** del Acuerdo Nacional y con las Políticas de Estado:

- N° 10 Reducción de la pobreza,
- N° 11 Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
- N° 14 Acceso al empleo pleno, digno y productivo
- N° 16 Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, adolescente y la juventud.

Waldemar Cerrón