Proyecto de Ley N° 5155/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CARLOS ENRIQUE ALVA ROJAS

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
24 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 12:12

LEY QUE PROMUEVE EL FORTALECIMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA Y RÉGIMEN ECONÓMICO DE LAS ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA, PARA MEJORAR SUS COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN Y APOYO A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS.

El Congresista de la República **Carlos Enrique Alva Rojas**, integrante del Grupo Parlamentario **NO AGRUPADO**, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107⁰ de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE EL FORTALECIMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA Y RÉGIMEN ECONÓMICO DE LAS ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA, PARA MEJORAR SUS COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN Y APOYO A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Modificar el artículo 4°, 5° y los incisos a), d) y f), del artículo 15° de la Ley Nº 28628 "Ley que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas".

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

Fortalecer y formalizar las APAFAS para que cuenten con una personería jurídica legalmente constituida, a fin de mejorar sus competencias en la gestión de recursos económicos y control transparente de los mismos y contribuir a brindar un servicio de calidad.

Artículo 3.- De la Modificación

Modificar los artículos 4°, 5° y 15° de La ley N° 28628, que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Públicas, quedando redactado de la siguiente manera:

"(...)
CAPÍTULO II
DE LA ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA
(...)
Artículo 4.- Definición
La Asociación de Padres de Familia (APAFA) es una organización estable de personas naturales, sin fines de lucro, de personería jurídica de derecho privado y es obligatorio su inscripción en los Registros Públicos de las Instituciones educativas en zona urbana, en zona rural, la inscripción en el registro es facultativa.
La asociación debe tener un libro de registro actualizado en que consten el nombre, actividad, domicilio y fecha de admisión de cada uno de sus miembros, con indicación de los que ejerzan cargos de administración o representación. Asimismo, debe contar con libros de actas de las sesiones de asamblea general y de consejo directivo en los que constarán los acuerdos adoptados. Los libros de actas se llevan con las formalidades de ley, bajo responsabilidad del presidente del consejo directivo de la asociación y de conformidad con los requisitos que fije el estatuto.
La asociación es regulada por el Código Civil, en lo que sea pertinente, la Ley General de Educación, la presente Ley y su estatuto en los aspectos relativos a su organización y funcionamiento. La APAFA canaliza institucionalmente el derecho de los padres de familia de participar en el proceso educativo de sus hijos."

Artículo 5. Integrantes
(...)
La Asociación de Padres de Familia está integrada por todos los padres de familia, tutores y curadores de los estudiantes de la institución educativa pública, ***y su participación, como miembros asociados, es de carácter obligatorio, de acuerdo a los requisitos señalados en esta Ley y su reglamento.***

CAPÍTULO V
DEL RÉGIMEN ECONÓMICO
(...)
Artículo 15.- Recursos
Son recursos de la APAFA y pueden obtenerse de:
La cuota anual ordinaria y la extraordinaria, como medio de captación de fondos económicos, es de carácter obligatorio como miembro de asociación, así como las multas que se imponen, debidamente aprobadas por la Asamblea General. El monto de la cuota ordinaria no puede exceder ***del 1.5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), vigente a la fecha en que se realiza la Asamblea General respectiva.***
Los responsables de la rendición de cuentas, son los miembros del Consejo Directivo de la APAFA. La presentación del informe de rendición de cuentas es de carácter obligatorio. En este informe constaran todos los recursos percibidos por los conceptos descritos y empleo de lo recabado.
El informe de rendición de cuentas debe ser presentado en forma documentada a los asociados y directivos de la Institución Educativa trimestralmente y al término del año escolar.
Son las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local y órganos descentralizados correspondientes, los responsables de la evaluación y conformidad de dichos informes.
Los fondos recaudados por las actividades previstas en el Plan Operativo Anual, articulado con el Plan Anual de Trabajo de la institución educativa.
Los muebles y materiales adquiridos para el trabajo de la APAFA.
Recibir donaciones y legados de instituciones públicas o privadas.
Los ingresos provenientes de la administración o concesión de los quioscos escolares.
Celebración de convenios y alianzas estratégicas con instituciones públicas o privadas que permitan percibir recursos económicos dinerarios, bienes o servicios.
La APAFA está impedida de realizar cobros que limiten el libre acceso a la educación y permanencia de los estudiantes en la institución educativa. El pago de la cuota ordinaria anual o extraordinaria no constituye requisito para matricular a los estudiantes.

DISPOSICIÓNES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. - VIGENCIA
La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación y de la aprobación de la ley.

SEGUNDA. - DE LA REGLAMENTACIÓN
Encargar al Ministerio de Educación, en un plazo que no podrá exceder de treinta días (30) calendario, la modificación del Reglamento de la ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de familia en las Instituciones Educativas Públicas de acuerdo a lo descrito en la presente ley.

Lima, mayo del 2023

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/05/2023 11:53:35-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) Antecedentes

El sistema educativo peruano se encuentra muy lejos de alcanzar los estándares mínimos de una educación de calidad, a pesar de los esfuerzos realizados por el Sector. Esta situación es reflejo de un conjunto de problemas a nivel macro social que nuestro país ha venido atravesando en las últimas décadas. La Educación se halla en crisis a nivel mundial, en el Perú, se considera que ha llegado a niveles de emergencia, sin embargo, la situación de emergencia, desde puntos y niveles relativos, se están dando en todos los países, lo cual revela que la situación es más grave de lo que se dice o quiere mostrar. Los trasfondos que explican esta situación pudieran tener un origen común: la falta de presupuesto asignado a la educación pública y la falta de políticas educativas de largo alcance acorde con el desarrollo del país1.

Según los resultados de la evaluación que hizo PISA 2018, el Perú ocupa el puesto 64 de un total de 77 países evaluados. Nuestro sistema educativo, además de presentar bajos niveles de calidad, también presenta disparidades que atentan contra el principio de equidad desde varios frentes que tienden a reforzar la exclusión. No sólo se provee de servicios de calidad disímil, sino que tampoco ofrece, en términos de pertinencia, o de asignación presupuestal una base compensatoria para quienes lo requieran. La Ley General de Educación N° 28044, en su artículo N° 4, expresa que la educación es integral y gratuita, sin embargo, el presupuesto para educación es insuficiente y las APAFA con el tiempo, han pasado a constituir un soporte y apoyo para el funcionamiento de las IE; un soporte económico indispensable para la IE. en todo el Perú.

En tal sentido, desde la década de los 2000, el Estado peruano viene impulsando una serie de acciones para mejorar la calidad educativa. La más importante es la promulgación de la ley N°28628 que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) en las Instituciones Educativas públicas del país. Asimismo, el Ministerio de Educación ha promovido un nuevo modelo de gestión educativa que enfatiza la participación de la comunidad escolar en los procesos y toma de decisiones de la escuela.

[1] Arancibia Eduardo: reflexiones sobre la misión de la escuela. Revista Educativa ECU Consultores en Educación.

En este contexto, la APAFA, como representante institucional de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos, asume un rol activo en los procesos de la mejora de la calidad educativa de las Instituciones Educativas.

La Constitución Política del Perú, articulo13, 2indica que los padres y las madres de familia tienen derecho a participar en el proceso educativo de sus hijos. Asimismo, la Ley General de Educación, Ley 28044, art. 69, menciona que los padres y las madres de familia participan en el Consejo Educativo Institucional (CONEI) como miembros representantes; y la Ley 286286 3regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) en las escuelas y otros niveles de gestión del sistema educativo. Finalmente, se cuenta con el Reglamento de la Ley 286284, en el que se establecen las normas relativas a la participación de padres y madres de familia, así como a la formación y funcionamiento de las APAFA.

La APAFA es una de las organizaciones sociales con mayor presencia y actividad dentro del país y, desde el 2006, su participación en las instituciones educativas públicas ha sido regularizada por medio de la promulgación de la ley N°286285. A partir de este marco legal, la APAFA es definida como una organización sin fines de lucro que institucionaliza la participación de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos, con el objetivo de generar bienes que beneficien el desarrollo material y ambiental de las escuelas6.

En Perú, la educación pública es el principal medio por el cual gran parte de niños y adolescentes del país acceden a la educación básica regular. Según estadísticas del Censo Nacional Estudiantil del 2017, 7un 74 % de la población escolar estuvo matriculado en escuelas de gestión pública y en los sectores de alta pobreza los porcentajes pueden ser mucho más altos. En este contexto, la escuela pública adquiere un papel relevante para alcanzar un sistema educativo equitativo, el cual permita a sus ciudadanos en condición de pobreza obtener la oportunidad de educarse.

---

[2] https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf
[3] http://www.minedu.gob.pe/normatividad/leyes/ley28628.php (ley promulgada el 25 nov. 2005)
[4] https://www.drelm.gob.pe/drelm/wp-content/uploads/2016/10/ReglamentoAPAFAie.pdf
[5]https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12260/CAMACHO_MERCADO_CHRISTIAN_ASOCIACIONES_PADRES.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[6] http://www.minedu.gob.pe/normatividad/leyes/ley28628.php
[7] http://escale.minedu.gob.pe/resultadocensos

La evidencia sugiere que los avances del Estado en el aumento de la matrícula y la asistencia escolar, no han ido a la par con la mejora de la infraestructura escolar y la calidad de enseñanza en las escuelas públicas. Todo ello ha generado un clima de preocupación en las autoridades gubernamentales, los profesores y los padres de familia. Esta problemática se acentúa en base a los bajos resultados obtenidos por los alumnos en las evaluaciones de medición del aprendizaje realizadas tanto por el Ministerio de Educación, así como por organizaciones internacionales.

En los últimos años, el Estado ha promovido distintos mecanismos formales para insertar a la comunidad en la toma de decisiones de la escuela. Un claro ejemplo de ello, es la creación de los Consejos Educativos Institucionales que agrupan a los distintos actores de la comunidad educativa. En el caso de los padres de familia, además de su representatividad en dichos consejos, tienen la facultad de asociarse para contribuir en la mejora del servicio educativo. Esto es formalizado, con la promulgación de la ley N°286289 (2006), donde las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) adquieren un papel activo en el proceso educativo de sus hijos.
En la década de los cincuenta, el Estado tomó una posición de modernizar el sistema educativo que desencadenó en el aumento sustancial de la cobertura educativa. Sin embargo, los recursos del Estado no fueron suficientes para mantener la calidad del servicio. En consecuencia, la APAFA se constituyó como un órgano de apoyo para el mantenimiento de la infraestructura escolar y un medio de comunicación entre los padres de familia, los profesores y los directores.

En el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, el país estuvo en vuelto en una serie de cambios sociales que abrieron nuevos caminos a la participación social. En el ámbito educativo, el Estado formalizó y reglamentó por primera vez la participación de las APAFAS en las escuelas públicas. A partir de ello, los padres de familia asumieron un papel más activo dentro la gestión escolar. En dicho contexto, las APAFAS se institucionalizaron en todo el país y los padres de familia interrumpieron en ámbitos tradicionalmente relacionados a las labores de los directores y los docentes. Posteriormente, en el gobierno del General Francisco Morales Bermúdez, las libertades económicas de las APAFAS son recortadas, siendo está supeditada a la vigilancia del director.

En el marco de la nueva constitución de 1993, la participación de los padres de familia fue promovida nuevamente dentro de la escuela; sin embargo, en la práctica hubo tensiones sobre cómo controlar dicha participación. Con ello, un grupo de medidas otorgaron plena libertad a las APAFAS para intervenir en el mejoramiento de la infraestructura, mientras que otras obstaculizaron su participación en los aspectos administrativos y pedagógicos de la escuela.

En la actualidad, las APAFAS están ceñidas a la Ley N°28628 que promueve su participación en varios aspectos de la gestión educativa. En síntesis, se puede concluir indiscutidamente, que las APAFAS a lo largo de los años, han cumplido una labor de apoyo económico para mejorar la infraestructura escolar; la APAFA se ha convertido en una fuente fundamental de recursos financieros para las escuelas públicas. Un tercio de lo que se gasta en el sector publico proviene de las contribuciones familiares, realizadas por medio del pago de cuotas anuales, el aporte en mano de obra durante las faenas, o la donación de materiales.
En el 2003, con la nueva Ley General de Educación, se promueve una mayor participación social en el ámbito educativo. Como ejemplo de ello, se ha creado los CONEI que constituyen órganos de participación y vigilancia ciudadana en cada escuela. Además, la ley cuenta con artículos que impulsan una mayor participación de los padres de familia, los medios de comunicación y las empresas en favor de la educación peruana.

La gestión educativa es definida por las autoridades educativas como la capacidad que tiene la institución para dirigir sus procesos, recursos y toma de decisiones. Todo ello en función a la mejora permanente del proceso de enseñanza-aprendizaje y el logro de la formación integral de todos los estudiantes que atiende. En conclusión, la gestión educativa en el marco de descentralización se basa en democratizar el proceso educativo, con lo cual los padres de familia adquieren un papel más participativo en los procesos y toma de decisiones de la escuela y son convocados a colaborar en el mantenimiento de la infraestructura escolar.
ORGANIZACIÓN DE LA APAFA
El organigrama de dicha organización, se destaca la presencia de tres unidades: 1) los órganos de gobierno; 2) los órganos de participación y 3) el órgano de control. Los órganos de gobierno son compuestos por la Asamblea General y el Consejo Directivo. La primera agrupa a todos los padres de familia de la escuela y se consolida como el órgano de mayor jerarquía en la asociación.

El Consejo Directivo es el órgano de gestión de la APAFA, tiene la responsabilidad de conducir y administrar los recursos íntegros de la organización, pero con la supervisión y aprobación de la Asamblea General. Asimismo, Consejo Directivo, está compuesto por siete miembros que diseñan el Plan de Trabajo de la asociación y, además se encargan de recoger y canalizar las demandas de los padres de familia en temas relacionados a las mejoras de la infraestructura o la supervisión de la labor de los docentes o personal administrativo. Los órganos de participación son integrados por los comités de aula y de taller. A través de ellos, los padres de familia y los profesores coordinan las actividades a realizar en beneficio de los alumnos.

b) Importancia de las APAFAS

Se concibe a la gestión educativa como un modelo de gestión donde participan activamente los distintos actores de la comunidad educativa para alcanzar las condiciones materiales y ambientales que permitan mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje de la escuela. En este caso, se plantea a la APAFA como un actor relevante dentro de este nuevo modelo de gestión; es decir es una organización social de gran importancia:

En tal sentido Scott Geer8 , anota:

> *"Se ha definido la organización social como la conducta motivada y restringida por las necesidades de cooperación que surgen en los grupos humanos (...) un criterio empírico para la existencia de una organización social es aquel, si se conocen las características del grupo, nos permite esclarecer la conducta de los individuos sin referirnos a la personalidad o al carácter".*

Las investigaciones hechas por sociólogos educativos nos brindan un marco teórico valioso, pues resaltan cómo la participación de los padres de familia en el ámbito educativo genera impactos tanto en el aprendizaje de los hijos, así como en los aspectos materiales del proceso educativo. Además, la importancia de concepto de capital social 9desde un enfoque educativo.

---

[8] PDF: https://www.researchgate.net/publication/28306446_Confianza: Capital social y desempeño de organizaciones. Criterios para su evaluación.

[9] Coleman (sociólogo, 1990): Capital social es "Los recursos socio– estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de individuos que están adentro de esa estructura". Como otras formas de capital, señala Coleman, el capital social es productivo, posibilitando el logro de ciertos fines que no serían alcanzables en su ausencia. En: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5969/S0007574_es.pdf

Esta cuenta con cuatro dimensiones:
a) El soporte de la familia en la experiencia escolar de los estudiantes;
b) La comunicación entre familia y escuela;
c) La participación de la familia en la gestión de la escuela;
d) La integración de la comunidad para dar soporte a la experiencia escolar.

La investigación destaca que la participación de los padres de familia, a través de la APAFA, es asociada al acceso de recursos materiales para el mejoramiento de la infraestructura escolar y equipamiento de las escuelas.
Esto se realiza por medio de la captación de fondos que son usados en las actividades previstas en el Plan Anual de Trabajo. Sin embargo, la labor de la APAFA a traviesa varias dificultades:

1) los directivos cuentan con poca legitimidad dentro de la escuela, lo cual genera una serie de problemas de representatividad y conflictos al interior de las APAFAS;
2) hay un clima de desconfianza hacia el manejo de los recursos económicos de la organización para realizar las obras mantenimiento de infraestructura que provoca una disminución de los aportes de los padres de familia; y
3) la labor de la APAFA es limitada a ciertos espacios(monetarios), por lo cual no participan en otros ámbitos que por normativa le corresponden (aspectos de vigilancia).

Entonces, entendemos la organización social como un producto de la integración y la cooperación de los grupos humanos que comparten las mismas motivaciones para así alcanzar un bien colectivo. En ese sentido, los miembros coordinan una serie de acciones que son llevadas a cabo en medio de un conjunto de límites impuestos por la organización. De igual manera, el bien colectivo busca satisfacer las necesidades o solucionar los problemas sociales que forman parte de la vida cotidiana de las personas Con ello la organización social asume un fin no lucrativo, es decir, los excedentes o las ganancias no son distribuidas a los propietarios o similares.
En relación al modelo de su gestión, cuentan con gobiernos propios que establecen los objetivos y las formas de controlar los recursos dispuestos. Con lo expuesto, las organizaciones sociales mantienen una especificidad organizativa y una finalidad social que las diferencian de las organizaciones de administración pública y de las empresas privadas.

En el caso de la APAFA, es definida por la legalidad de la siguiente manera:

> *"La Asociación de Padres de Familia es una organización estable de personas naturales, sin fines de lucro, con personería jurídica de derecho privado, que tiene por finalidad propiciar la participación de los padres de familia, tutores y curadores en el proceso educativo de sus hijos, pupilos y curados, matriculados en la Institución Educativa. Su razón de ser está ligada a la existencia de la Institución Educativa y del servicio educativo que brinda." (Ley N°28628).*

A partir de la ley, se destacan dos elementos importantes que ligan a la APAFA al grupo de las organizaciones sociales:
1) el carácter no lucrativo de su concepción; y
2) la finalidad de producir un bien colectivo que mejore los servicios brindados por las escuelas. Igualmente, las APAFAS, en tanto organizaciones sociales, cuentan con gobiernos propios libres de cualquier interferencia externa y sus miembros tienen la potestad de decidir si se asocian o no a ellas. Aunque ya se han presentado los elementos que determinan a las APAFAS como organizaciones sociales, resulta necesario ahondar más en la estructura de su funcionamiento.

En ese sentido, existen dos dimensiones que componen la estructura social de la organización: la dimensión formal y la dimensión informal. Es importante señalar que ambas dimensiones están superpuestas y correspondidas. En la dimensión formal, los reglamentos escritos establecen los roles y funciones, los objetivos y metas, y las prohibiciones sanciones de la organización. El fin de ellos es lograr la integración del individuo al régimen de cooperación de la organización, esto se complementa con un sistema de valores y sanciones que restringe la conducta del nuevo integrante, haciéndola más predecible y compatible con las expectativas de los otros miembros. En este caso, la APAFA presenta un modelo de gestión que incorpora la participación social de los padres de familia, siendo estos los que se organizan con el fin de lograr un bien público que permita mejorar las condiciones materiales y ambientales de las escuelas.

Según, Bobadilla 2004, 10la APAFA presenta características propias de la gerencia social, la cual es definida por como: "la orientación y adaptación de bienes públicos y semipúblicos que se cogestionan de manera intersectorial o interinstitucional, y que buscan garantizar una cooperación racional que produzca beneficios selectivos y compartidos entre los actores miembros de la colectividad"

Los comités deben cooperar con la mesa directiva de la APAFA para lograr las actividades y objetivos previstas por la asociación. El órgano de control es el Consejo de Vigilancia que se encarga de monitorear las actividades del consejo directivo y fiscalizar la gestión económica de la asociación. Además, se ocupa de verificar las denuncias interpuestas a la directiva y de informar los resultados de las investigaciones.

Este consejo se encuentra constituido por tres miembros que son elegidos simultáneamente con la directiva. Para complementar su participación en la gestión de la escuela, la APAFA cuenta con representantes en el Consejo Educativo Institucional. En este caso, los padres de familia elegidos trasladan las inquietudes y sugerencias de la asociación a los otros actores educativos que componen el Consejo.

La APAFA cuenta con tres procesos importantes:

1) la gestión de los recursos financieros de la organización;
2) la coordinación y participación en las actividades escolares y
3) la canalización de las demandas de los padres y, además, la supervisión del desempeño de los trabajadores educativos.

Los padres de familia participan en el proceso educativo de sus hijos de forma institucional por medio de las APAFAS. El fin de ello es que la organización contribuya, junto a los otros actores educativos, al mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y servicios que ofrecen las escuelas (Ley N°28628). Para lograr dicho objetivo, la APAFA debe cumplir con una serie de funciones dispuestas en su normativa. En la investigación, las funciones de la APAFA se agrupan en tres procesos:

- La gestión de los recursos financieros de la organización;
- La coordinación y participación en las actividades escolares y
- La canalización de las demandas de los padres y, además, la supervisión del desempeño de los trabajadores educativos.

[10] BOBADILLA, Percy 2004. La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica. En: Debates en sociología N° 29. Lima: PUCP.

En primer lugar, la APAFA puede mejorar el apoyo financiero de la escuela con la gestión de sus recursos económicos. Esto es realizado por medio del mantenimiento de la infraestructura escolar, el equipamiento de inmobiliarios y mobiliarios escolares y la adquisición de materiales educativos. Con ello, la APAFA cubre necesidades materiales cuyo coste sobrepasa los recursos brindados por el Estado.

En segundo lugar, la APAFA, como órgano representativo, puede ayudar a sistematizar las exigencias de los padres de familia y mejorar la rendición de cuentas en las escuelas. Así, la asociación cuenta con la potestad de denunciar ante los órganos competentes las irregularidades que se produzcan en las instituciones educativas. La supervisión se puede dar tanto en la adquisición de bienes y servicios, así como en la distribución del material educativo utilizado para las sesiones de aprendizaje.

En tercer lugar, la APAFA promueve la acción conjunta entre profesores, alumnos y padres de familia desde su participación en las actividades escolares. Esto permite alcanzar los objetivos propuestos en el Plan Anual de Trabajo y en el Proyecto Educativo Institucional. Para ello, la APAFA colabora con las actividades de la escuela y realiza de manera independiente otras que la beneficia.

Las tres proposiciones sobre el impacto de la APAFA en la gestión educativa parten de las normativas que regulan y rigen los procesos de la institución, lo cual permite analizar la estructura formal en que se desarrolla la APAFA dentro de la organización escolar. Sin embargo, la APAFA cuenta con su propia estructura organizacional compuesta por una serie de normas formales y relaciones informales que deben ser analizadas para una mayor comprensión.
Las APAFAS constituyen un nuevo paradigma de la Gestión Educativa. Un primer estudio realizado por el MINEDU (2005) 11presenta los primeros hallazgos sobre las limitaciones que atraviesan los padres de familia en su participación dentro de las escuelas como la falta de legitimidad de la organización o la poca cohesión entre los padres de familia.

[11] 2005 Comprendiendo la escuela desde su realidad cotidiana: Estudio cualitativo de 5 escuelas estatales de Lima. Lima: MINEDU.

Del mismo modo, es importante conocer de los procesos que realizan las APAFAS para lograr satisfacer las necesidades de sus miembros. Para ello, se describirá cómo dichas organizaciones realizan los siguientes procesos:
1) la gestión de los recursos financieros;
2) la coordinación y participación en las en las actividades escolares y
3) la canalización de las demandas de los padres y, además, la supervisión del desempeño de los trabajadores educativos. A partir de ello, se identificará cuáles son las dificultades que atraviesan las APAFAS para tener un buen desempeño.

c) Problemática de las APAFAS

El principal recurso económico con que cuentan las APAFAS es la cuota establecida por la Asamblea General. Educación. Según la Ley de APAFA y su reglamento, esta no debe de exceder el 1.5% de una Unidad impositiva Tributaria. Para el año 2021 fue de S/. 21 soles por alumno. El pago de esta cuota como miembro asociados, como su normativa lo estipula, debería ser para todos sus miembros que lo integran: padres de familia, tutores y curadores. En rigor, esta cuota es percibida por la APAFA, en los meses que corresponden a los días de la matrícula. No obstante, pueden hacerlo de forma fraccionada durante el año escolar, generalmente hasta el mes de noviembre.

El mecanismo que emplean las APAFAS para el cobro a los miembros asociados, en muchos casos, para obligar coercitivamente a sus miembros, es restringir la matricula; aunque el articulo N° 15, de la Ley N° 28628, expresa:

> *"La APAFA está impedida de realizar cobros que limiten el libre acceso a la educación y permanencia de los estudiantes en la institución educativa. El pago de la cuota ordinaria anual o extraordinaria no constituye requisito para matricular a los estudiantes. Si el miembro tuviese dificultades económicas para su cancelación, la APAFA debe autorizar el pago fraccionado; la compensación con servicios a prestar a favor de la institución educativa; u otras facilidades contempladas en el estatuto o establecidas por la Asamblea General.*

La restricción de la matricula a los padres de familia, ha traído como consecuencia, una serie de denuncias y quejas de los padres de familia con la intervención de la UGEL, Defensoría del Pueblo Y Ministerio Público, y en no pocas veces, la causa ha sido porque la cuota sobre pasa lo establecido por la norma.

Esta situación trae como resultado que la APAFA no llega a realizar a tener una captación de fondos eficiente a todos sus asociados; esta dificultad se presenta todos los años en las IE, que impacta significativamente, en el desarrollo normal de las labores académicas y el proceso enseñanzas-aprendizaje de los estudiantes.

Se estima, según los estudios realizados, por varios investigadores y entrevistas a APAFAS, el promedio de la cancelación de las cuotas es entre un 10% a 40%, en las IE de zonas urbanas, no se cuenta con información sobre la problemática rural. Por ejemplo, en una IE que tiene 1000 alumnos, solo cancela la cuota el 10%, es decir, 100 alumnos. En los IE con alta densidad población estudiantil, que cuentan con más de 1000 estudiantes, pueden cubrir las demandas educativas, pero no de manera satisfactoria, tienen que priorizar los gastos, desatendiendo muchas de las demandas importantes de la IE. Sin embargo, en algunas IE han logrado, en varios años de esfuerzo permanente, reconstruir su propia institución gracias a la contribución de sus asociados.

Muchas de las demandas de: infraestructura, mantenimiento de mobiliario, pintado de la IE, material educativo, pago de servicios, guardianía, personal necesario para la limpieza y en muchos de los casos, la contratación de docentes para talleres de los alumnos, son cubiertas con la cuota de los padres de familia.
La realidad se impone, el Estado, a través de 40 décadas, ha demostrado su incapacidad para satisfacer las demandas en mejora de la calidad educativa de las IE, motivado principalmente por el poco presupuesto que se asigna al sector Educación.

Por otro lado, según una encuesta realizada por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, un 49% de la población limeña y chalaca opina que es en las Asociación de Padres de Familia (Apafas) es donde existe mayor corrupción en los colegios e incluso un 52% considera que esta instancia escolar no debería existir. Esta es otra realidad que es importante analizar, puesto que, durante años, las quejas de los padres de familia y denuncias debido a los malos manejos de los recursos económicos de los directivos de las APAFAS, mal versación de fondos, gastos injustificados, falta de transparencia en la rendición de cuentas ante los asociados o padres de familia, ha traído como consecuencia un desprestigio y mala imagen de las APAFAS, asimismo una gran desconfianza de la comunidad educativa en general. No se cuentan con estadísticas sobre el número de APAFAS inscritas en los registros públicos, sin embargo, el acercamiento con muchos directivos de IE, nos ha permitido

conocer que muchas de las instituciones de prestigio en el Perú, que cuentan con una población estudiantil con más de 1000 alumnos no se encuentran inscritas en los registros públicos.

La falta de formalización de las APAFAS para que cuenten con personaría jurídica de forma obligatoria, la falta de supervisión de las APAFAS, por parte de los directivos de los centros educativos, y una ausencia de mecanismos de control en el manejo de los recursos por parte de los organismos descentralizados del MINEDU, ha producido toda una serie de distorsiones en el funcionamiento de las APAFAS.

d) Análisis de la Norma

Examinaremos en primer lugar el artículo de la Ley N° 28628:
(...)
Artículo 4.- Definición
La Asociación de Padres de Familia (APAFA) es una organización estable de personas naturales, sin fines de lucro, de personería jurídica de derecho privado y puede inscribirse en los Registros Públicos. Es regulada por el Código Civil, en lo que sea pertinente, la Ley General de Educación, la presente Ley y su estatuto en los aspectos relativos a su organización y funcionamiento. La APAFA canaliza institucionalmente el derecho de los padres de familia de participar en el proceso educativo de sus hijos. (...)

El código civil, 12que data del 1984, en su sección segunda: Personas jurídicas Título I: Disposiciones generales, expresa lo siguiente:
(...)
Artículo 76.- Normas que rigen la persona jurídica
La existencia, capacidad, régimen, derechos, obligaciones y fines de la persona jurídica, se determinan por las disposiciones del presente Código o de las leyes respectivas. La persona jurídica de derecho público interno se rige por la ley de su creación.
Artículo 77.- Inicio de la persona jurídica
La existencia de la persona jurídica de derecho privado comienza el día de su inscripción en el registro respectivo, salvo disposición distinta de la ley.
La eficacia de los actos celebrados en nombre de la persona jurídica antes de su inscripción queda subordinada a este requisito y a su ratificación dentro de los tres meses siguientes de haber sido inscrita.

[12] https://lpderecho.pe/codigo-civil-peruano-realmente-actualizado/

Si la persona jurídica no se constituye o no se ratifican los actos realizados en nombre de ella, quienes los hubieran celebrado son ilimitada y solidariamente responsables frente a terceros.

Artículo 78.- Diferencia entre persona jurídica y sus miembros

La persona jurídica tiene existencia distinta de sus miembros y ninguno de éstos ni todos ellos tienen derecho al patrimonio de ella ni están obligados a satisfacer sus deudas.

Artículo 79.- Representante de la persona jurídica miembro de otra

La persona jurídica miembro de otra debe indicar quién la representa ante ésta.

Título II: Asociación

Artículo 80.- Noción

La asociación es una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común persigue un fin no lucrativo.

Artículo 81.- Estatuto de la asociación

El estatuto debe constar por escritura pública, salvo disposición distinta de la ley.

Si la asociación es religiosa, su régimen interno se regula de acuerdo con el estatuto aprobado por la correspondiente autoridad eclesiástica.

Artículo 82.- Contenido del estatuto

El estatuto de la asociación debe expresar:

1. La denominación, duración y domicilio.
2. Los fines.
3. Los bienes que integran el patrimonio social.
4. La constitución y funcionamiento de la asamblea general de asociados, consejo directivo y demás órganos de la asociación.
5.- Las condiciones para la admisión, renuncia y exclusión de sus miembros.
6. Los derechos y deberes de los asociados.
7. Los requisitos para su modificación.
8. Las normas para la disolución y liquidación de la asociación y las relativas al destino final de sus bienes.
9. Los demás pactos y condiciones que se establezcan.

Artículo 83.- Libros de la asociación
Toda asociación debe tener un libro de registro actualizado en que consten el nombre, actividad, domicilio y fecha de admisión de cada uno de sus miembros, con indicación de los que ejerzan cargos de administración o representación.
La asociación debe contar, asimismo, con libros de actas de las sesiones de asamblea general y de consejo directivo en los que constarán los acuerdos adoptados.
Los libros a que se refiere el presente artículo se llevan con las formalidades de ley, bajo responsabilidad del presidente del consejo directivo de la asociación y de conformidad con los requisitos que fije el estatuto. (...)
Como se puede analizar la ley y su reglamento de las APAFAS no obliga a la inscripción en los Registros públicos, esta irregularidad de una Asociación que puede carecer de personería jurídica, trae como consecuencias informalidad, falta de representación para las labores de gestión de las APAFAS, sancionar a sus integrantes legalmente la instancia descentralizadas del MINEDU. Es un despropósito dar una Ley para regular a una asociación para que funcione como asociación de hecho y no de derecho, dada la importancia y complejidad de sus funciones. Una asociación de hecho sin fines lucro, no pasa de ser un club de amigos, en donde la responsabilidad se diluye entre sus miembros. Por ello, se hace indispensable su inscripción en los registros públicos, de esta manera llega a tener el status legal y puedan desempeñar sus funciones y tener mayores facultades.
Es importante señalar que el Código Civil 13data del año 1984, y en ese entonces el registro de inscripción era muy pequeño y no contaba con oficinas registrales en todo el país. Actualmente, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), cuanta con oficinas en todo el país y atención virtual.
Si bien la asociación no inscrita no cuenta con personalidad jurídica, estas son consideradas como sujeto de derecho e incluso se encuentran reguladas por el Código Civil. El Código Civil reconoce la figura de la asociación no inscrita a través del artículo 124°. No obstante, dadas las funciones importantes que debe de desarrollar las APAFAS, se hace necesario que cuenten con la debida formalidad que sólo se puede dar con la inscripción en los registros públicos.

[13]El 16 de octubre de 1994 se publica la Ley N° 26366 que crea el Sistema Nacional de los Registros Públicos y la Superintendencia Nacional de los Registros.

El proyecto de ley propone la siguiente modificación en el artículo N° 4 de la Ley N° 28628:

(...) La Asociación de Padres de Familia (APAFA) es una organización estable de personas naturales, sin fines de lucro, de personería jurídica de derecho privado y es obligatorio su inscripción en los Registros Públicos de las Instituciones educativas en zona urbana, en zona rural, 14la inscripción en el registro es facultativa.

La asociación debe tener un libro de registro actualizado en que consten el nombre, actividad, domicilio y fecha de admisión de cada uno de sus miembros, con indicación de los que ejerzan cargos de administración o representación. Asimismo, debe contar con libros de actas de las sesiones de asamblea general y de consejo directivo en los que constarán los acuerdos adoptados. Los libros de actas se llevan con las formalidades de ley, bajo responsabilidad del presidente del consejo directivo de la asociación y de conformidad con los requisitos que fije el estatuto.

La asociación es regulada por el Código Civil, en lo que sea pertinente, la Ley General de Educación, la presente Ley y su estatuto en los aspectos relativos a su organización y funcionamiento. La APAFA canaliza institucionalmente el derecho de los padres de familia de participar en el proceso educativo de sus hijos.

Estar formalmente constituido permite, además, recibir donaciones legalmente de entidades de entidades públicas o privadas, asimismo, realizar convenios y alianzas estrategias con la finalidad de captar fondos, bienes o servicios en favor de la Institución Educativa.

En el artículo N°5 de la misma ley, relacionado a los integrantes expresa:

Artículo 5. Integrantes

(...)

En la Asociación de Padres de Familia participan los padres de familia, tutores y curadores de los estudiantes de la institución educativa pública, de acuerdo a los requisitos señalados en esta Ley y su reglamento.

El artículo N° 4, hace mención a los integrantes, no obstante, en su redacción habla de participantes. Participar es un derecho que puede o no ejercerse; integrar involucra un compromiso mucho mayor. Por eso el proyecto de ley, propone que denominación de integrantes es el vocablo correcto para designar a los miembros de cualquier asociación que requiere formalmente funcionar y hace énfasis que está integrada por todos los padres de familia, tutores y curadores de la Institución Educativa.

[14] Se considera zona rural, aquella que ocupa a no más de 100 familias.

(...)
La Asociación de Padres de Familia está integrada por todos los padres de familia, tutores y curadores de los estudiantes de la institución educativa pública, y su participación, como miembros asociados, es de carácter obligatorio, de acuerdo a los requisitos señalados en esta Ley y su reglamento.
Por otro lado, en el artículo N° 15, de la Ley N° 28628, en lo relacionado al régimen económico expresa lo siguiente:
(...)
Artículo 15.
CAPÍTULO V
DEL RÉGIMEN ECONÓMICO
Artículo 15.- Recursos
Son recursos de la APAFA los siguientes:
La cuota anual ordinaria y la extraordinaria, así como las multas que se imponen a sus miembros, debidamente aprobadas por la Asamblea General. El monto de la cuota ordinaria no puede exceder del 1.5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), vigente a la fecha en que se realiza la Asamblea General respectiva.
Los fondos recaudados por las actividades previstas en el Plan Operativo Anual, articulado con el Plan Anual de Trabajo de la institución educativa.
Los muebles y materiales adquiridos para el trabajo de la APAFA.
Las donaciones y legados.
Los ingresos provenientes de la administración o concesión de los quioscos escolares.
Otros recursos que le sean asignados, conforme a su estatuto.
La APAFA está impedida de realizar cobros que limiten el libre acceso a la educación y permanencia de los estudiantes en la institución educativa. El pago de la cuota ordinaria anual o extraordinaria no constituye requisito para matricular a los estudiantes. Si el miembro tuviese dificultades económicas para su cancelación, la APAFA debe autorizar el pago fraccionado; la compensación con servicios a prestar a favor de la institución educativa; u otras facilidades contempladas en el estatuto o establecidas por la Asamblea General.
Ya se ha explicado la importancia de las APAFAS en el funcionamiento de las como apoyo económico financiero a las Instituciones Educativas en todo el país. El presente proyecto de ley propone que para la captación de fondos económicos es indispensable el pago obligatorio del asociado y propone modificaciones en el artículo N°15 de la Ley 28628, en el inciso a). Asimismo, el mismo, mejorando aspectos sobre la transparencia, en la rendición de cuentas de las APAFAS, involucrando a directivos de la IE, como a los organismos descentralizados del MINEDU (UGELES) control y supervisión, de los informes de rendición de cuentas trimestral y anual, así como la

obligatoriedad de presentarlos debidamente documentados a estas instancias. Asimismo, se ha precisado el inciso c) Recibir donaciones y legados de instituciones públicas o privada y aumentado las competencias de las APAFAS, modificando el inciso f). Se propone, por lo tanto, las siguientes modificaciones:

(...)

CAPÍTULO V

DEL RÉGIMEN ECONÓMICO

(...)

Artículo 15.- Recursos

Son recursos de la APAFA y pueden obtenerse de:

La cuota anual ordinaria y la extraordinaria, como medio de captación de fondos económicos, es de carácter obligatorio como miembro de asociación, así como las multas que se imponen, debidamente aprobadas por la Asamblea General. El monto de la cuota ordinaria no puede exceder del 1.5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), vigente a la fecha en que se realiza la Asamblea General respectiva.

Los responsables de la rendición de cuentas, son los miembros del Consejo Directivo de la APAFA. La presentación del informe de rendición de cuentas es de carácter obligatorio. En este informe constaran todos los recursos percibidos por los conceptos descritos y empleo de lo recabado.

El informe de rendición de cuentas debe ser presentado en forma documentada a los asociados y directivos de la Institución Educativa trimestralmente y al término del año escolar.

Son las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local y órganos descentralizados correspondientes, los responsables de la evaluación y conformidad de dichos informes.

Los fondos recaudados por las actividades previstas en el Plan Operativo Anual, articulado con el Plan Anual de Trabajo de la institución educativa.

Los muebles y materiales adquiridos para el trabajo de la APAFA.

Recibir donaciones y legados de instituciones públicas o privadas.

Los ingresos provenientes de la administración o concesión de los quioscos escolares.

Celebración de convenios y alianzas estratégicas con instituciones públicas o privadas que permitan percibir recursos económicos dinerarios, bienes o servicios.

La APAFA está impedida de realizar cobros que limiten el libre acceso a la educación y permanencia de los estudiantes en la institución educativa. El pago de la cuota ordinaria anual o extraordinaria no constituye requisito para matricular a los estudiantes.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución política del Perú.
- Ley Nro. 28044. Ley General de Educación
- LEY Nª 28628. Ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas Públicas.
- Código civil

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa de ley modificaría la normativa en relación al artículo N°4, N°5 e inciso a), c) y f) del artículo N° 15 de la Ley Nº 28628 "Ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las Instituciones Educativas Públicas".

IV. ANALISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley, no irrogará gastos adicionales al erario nacional.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

I. Democracia y Estado de Derecho

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

4. Institucionalización del diálogo y la concertación