CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
02 NOV. 2023
RECIBIDO
Hora: 11:05 am
Firma:

El grupo parlamentario Unidad y Diálogo Parlamentario, a iniciativa de la señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 22° literal c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY QUE FACULTA A LAS DIRECCIONES REGIONALES Y GERENCIAS REGIONALES DE EDUCACIÓN, LA CREACION DE UGEL INTERCULTURALES EN ZONAS RURALES Y DE FRONTERA DE DIFÍCIL ACCESO

Artículo 1. - Objeto
La presente ley tiene por objeto facultar a las Direcciones Regionales y Gerencias Regionales de Educación, la creación de las Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL Interculturales en zonas rurales y de frontera de difícil acceso.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad garantizar las condiciones de gestión educativa y el funcionamiento administrativo y pedagógico en lugares de difícil acceso, para contribuir en la mejora de los aprendizajes, mediante el acompañamiento y monitoreo a las instituciones educativas.

Artículo 3. – Creación de UGEL interculturales en zonas rurales y de frontera de difícil acceso.
Se modifica el artículo 65° de la Ley General de Educación, Ley N° 28044, el cual queda redactado de la siguiente forma:

*"**Artículo 65.- Instancias de gestión***
Las instancias de gestión educativa descentralizada son:
(…)
b) La Unidad de Gestión Educativa Local
b.1) Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL Interculturales en zonas rurales y de frontera de difícil acceso, por lo cual, las Direcciones y Gerencias Regionales de Educación están facultadas para autorizar su creación en condición de unidad operativa.
(…)

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia
La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, septiembre del 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 11:40:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 12:33:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 12:33:32-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **03** de **NOVIEMBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6285/2023-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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad facultar a las Direcciones Regionales y Gerencias Regionales de Educación, la creación de Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL Interculturales en zonas rurales y de frontera de difícil acceso. Así tenemos que, la Ley Nº 28044, Ley General de Educación, señala lo siguiente:

> *"**Artículo 3.- La educación como derecho***
> *La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica.*
> *La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo.*
> *(...)*
> ***Artículo 8.- Principios de la educación***
> *La educación peruana tiene a la persona como centro y agente fundamental del proceso educativo. Se sustenta en los siguientes principios:*
> *(...)*
> *b) La equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad.*
> *c) La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.*
> *d) La calidad, que asegura condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente.*
> *(...)*
> *f) La interculturalidad, que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, así como en el mutuo conocimiento y actitud de aprendizaje del otro sustento, para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo.*
> *(...)"*

Al respecto, el marco legal vigente reconoce a la educación como un derecho fundamental inherente a toda persona, asimismo, destacamos el principio de equidad, el cual hace que los maestros y maestras de zonas rurales extremas y zonas de frontera de difícil acceso, deban recibir las mismas atenciones que reciben los colegas que imparten clases en las escuelas urbanas o aquellas de

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2023 09:14:02-0500

acceso cercano a las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL, situación que en la actualidad no se cumple.

Las instituciones educativas más alejadas de nuestro país, no cuentan con Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL cercanas que garanticen un adecuado monitoreo y acompañamiento pedagógico, de tal forma, no se puede tener información ni tomar decisiones sobre las acciones que se requieren para mejorar la educación en el territorio. Existen muchas UGEL que no logran llegar a lugares distantes, como aquellos que todavía no tiene acceso de transporte terrestre y a las cuales solo se puede llegar con transporte fluvial o aéreo.

El Estado, a través del Gobierno Central, es insuficiente para cubrir todas las necesidades de los peruanos y peruanas y lo largo de nuestro vasto territorio nacional, motivo por el cual, descentraliza el poder estatal para que mediante otros órganos se deleguen ciertas funciones, para hacer eficiente y eficaz los servicios públicos. Al respecto, la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización, señala lo siguiente:

> *"**Artículo 7.- Territorio, gobierno y jurisdicción***
> *7.1. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación.*
> *7.2. El gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República; los gobiernos regionales y los gobiernos municipales la tienen en su respectiva circunscripción territorial.*
> *7.3. El gobierno en sus distintos niveles se ejerce con preferencia del interés público.*
> ***Artículo 8.- Las autonomías de gobierno***
> *La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.*
> ***Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías***
> *9.1. Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.*

9.2. Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
9.3. Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.
(...)
Artículo 27.- Competencias compartidas
27.1. Las competencias compartidas del gobierno nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las Leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman.
27.2. El gobierno nacional transfiere las competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales, en la forma y plazos establecidos en la presente Ley."

Asimismo, la Ley Nº 27867, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala lo siguiente:

*"**Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización***
Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asignan la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno.
1. Competencias Exclusivas
Son Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización Nº 27783, las siguientes:
a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
(...)
c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.
d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
(...)
2. Competencias Compartidas
Son Competencias Compartidas, de acuerdo al artículo 36 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización Nº 27783, las siguientes:
a) Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
(...)
Artículo 47.- Funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación.
a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región.

b) Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional.
c) Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos.
d) Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos.
e) Promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, en coordinación con el Gobierno Local y en armonía con la política y normas del sector correspondiente y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población.
f) Modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación.
g) Ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales.
h) Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral orientada, en lo económico, a la mejora en la productividad y competitividad de la región; en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión a nivel regional; en lo político, al afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno, y en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respeto a la diversidad.
i) Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región.
j) Promover e incentivar la investigación, la extensión en las universidades y en otras instituciones educativas de nivel superior, en función del desarrollo regional.
k) Promover y difundir las manifestaciones culturales y potenciar las instituciones artísticas y culturales de la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.
l)Proteger y conservar, en coordinación con los Gobiernos Locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural nacional existente en la región, así como promover la declaración por los organismos competentes de los bienes culturales no reconocidos que se encuentren en la región.
m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales.
n) Identificar, implementar y promover el uso de nuevas tecnologías eficaces y eficientes para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus distintos niveles.
o) Desarrollar e implementar sistemas de información y ponerla a disposición de la población.
p) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrolla el Ministerio de Educación, así como contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia.
q) Fomentar y participar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de investigación, experimentación e innovación educativa que aporten al desarrollo regional y al mejoramiento de la calidad de servicio educativo.
r) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de la región, en concordancia con el plan nacional de formación continua.
s) Fortalecer en concordancia con los Gobiernos Locales, a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento

democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad.
t) Articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local.
u) Impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes de desarrollo regional."

Conforme se desprende de las normas antes mencionadas, una de las funciones específicas que ejercen los gobiernos regionales es la de modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas. Por ello, se le debe dar la facultad a las Direcciones y Gerencias Regionales de Educación de autorizar la creación de Unidades de Gestión Educativa Local Interculturales, para hacer real la función establecida en la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización; asimismo, se promueve permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región, en este momento no se tiene otra forma de hacerla realidad.

Entonces, la creación de UGEL interculturales es lo más coherente para garantizar una atención inmediata y directa en el lugar de los hechos, en tiempo real y acercar la institución a los usuarios y los beneficiarios directos, para satisfacer sus necesidades en bien de la calidad de la educación.

<u>Importancia de la aplicación del principio de subsidiariedad</u>

Para Carlos Hakansson Nieto, catedrático de la Universidad de Piura, en su artículo "El principio de subsidiariedad", señala lo siguiente: *"nuestra Constitución reconoce el principio de subsidiariedad del Estado, el cual significa que un asunto debe ser resuelto por la autoridad, sea normativa, política o económica que se encuentre más próxima del tema a resolver"* [1]; siendo indispensable que el Estado cumpla su rol y participe definitivamente en las zonas más alejadas del Perú, las cuales suelen ser las zonas rurales.

[1] Extraído del artículo "El principio de subsidiariedad", publicado en el portal https://www.udep.edu.pe/hoy/2011/06/el-principio-de-subsidiariedad/

Por su lado, el doctor Alfonso Santiago en su libro EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS cita lo siguiente: *"El principio de subsidiariedad es aplicable a todos los ámbitos de la actividad humana y tiene una doble significación: en primer lugar, las instancias superiores no deben sustituir a las inferiores, sino actuar cuando éstas sean incapaces de hacerlo; en segundo lugar, las instancias superiores deben ayudar a las instancias inferiores para que puedan conseguir mejor sus objetivos."* [2]

Sucede que, en la práctica, el principio de subsidiaridad contribuye en la solución de problemas y la atención de los mismos, por las instancias del Estado que están más cerca de él, en consecuencia, si no se tiene una instancia cerca, entonces no se logrará responder a las demandas de las poblaciones, por ello, se hace necesario crear instancias locales en lugares de difícil acceso, donde la presencia del Estado, a través de sus órganos del gobierno nacional, regional y provincial, es nula o inexistente. Por tanto, el apoyo a las instancias inferiores, mediante la dotación de facultades para que puedan decidir sobre la posibilidad de autorizar la creación de las UGEL interculturales en lugares de difícil acceso como son las fronteras y las zonas rurales extremas, fortalece su anotomía.

Así tenemos que, mediante la Resolución Viceministerial Nº 047-2015-MINEDU, de fecha 31 de agosto de 2015, el Viceministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación aprueba la *"Norma Técnica que regula la creación de las Unidades de Gestión Educativa Local en el ámbito nacional, así como la inscripción en el registro nacional de Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan sus veces, y de Unidades de Gestión Educativa Local - RENDUGEL"*, la misma que establece las orientaciones para el proceso de creación de las UGEL, así como un flujograma del procedimiento administrativo a seguir, el cual,

[2] Extraído del texto "El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos" https://www.ancmyp.org.ar/user/files/02-Santiago13.pdf

a pesar de los intentos, no logra ser un procedimiento ágil ni operativo, tampoco logra resolver las demandas y necesidades de las poblaciones alejadas en zonas rurales extremas de difícil acceso y las de frontera.

En la actualidad, la creación de una UGEL resulta ser un proceso engorroso y tedioso que se enfrasca en lo burocrático y no necesariamente en la necesidad, muchos maestros deben viajar extensas horas para realizar trámites administrativos y a sus escuelas nunca han llegado especialistas por la distancia donde se encuentran estas. En ese sentido, resulta pertinente la dación del presente proyecto, pues pretende dar la potestad a las Direcciones y Gerencias Regionales para que ellas autoricen la creación de las UGEL interculturales en condiciones de operativas, entendiéndose como UGEL intercultural a aquella donde existe la presencia de una o más culturas, y se desarrollan actividades educativas en función a los escenarios sociolingüísticos que involucran lenguas originarias y al castellano como segunda lengua, para acercar este órgano a las zonas más alejadas de nuestro país, garantizando una adecuada supervisión de los servicios educativos, generar condiciones administrativas para la mejora de los aprendizajes, mejorar el tratamiento de los procesos administrativos, seguimiento pedagógico a los maestros que laboran en zonas rurales extremas y zonas de frontera, de esa forma propiciaremos la presencia directa de las instancias de gestión educativa local en el lugar donde se les necesita, reduciendo la sensación de abandono del Estado.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La entrada en vigencia del presente proyecto de ley modifica el artículo 65° de la Ley General de Educación, Ley N° 28044, y permitirá resolver una problemática existente en las zonas rurales de difícil acceso y en las fronteras de nuestro país, garantizando una atención inmediata y operativa en el lugar de

los hechos y en tiempo real, para la mejora de los aprendizajes con un monitoreo y acompañamiento a las instituciones educativas de dichas circunscripciones.

Dicha iniciativa guarda correlación con el marco legal expuesto en la presente exposición de motivos, por lo tanto, es válido afirmar que esta propuesta no contraviene con el ordenamiento jurídico peruano.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gastos al Estado, porque se redistribuirá al personal y los presupuestos a unidades operativas desde las unidades ejecutoras que están en los mismos territorios regionales generando una mejor atención con los mismos recursos tratando de priorizar las zonas que requieren de mayor atención.

El beneficio en términos sociales impactara directamente en los estudiantes que podrán mejorar sus aprendizajes con mejores maestros y maestras que serán monitoreados en un acompañamiento y seguimiento pedagógico que garantice el desarrollo de sus competencias profesionales, en didáctica, currículo y evaluación desde un enfoque intercultural y territorial.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de Estado 8 *"Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú"* y 12 *"Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte"*.