

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario

23 MAYO 2025

RECIBIDO

Firma: Hora:

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

Periodo anual de sesiones 2024-2025

Señor Presidente:

Han ingresado para estudio, el **Proyecto de Ley 4989/2022-CR** a iniciativa del congresista FLAVIO CRUZ MAMANI del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, que propone la Ley que fortalece el programa de alfabetización y promueve la continuidad educativa.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la sexta sesión extraordinaria de la Comisión, de fecha 20 de mayo de 2025, con 22 votos a favor de los congresistas: ZEGARRA SABOYA, Ana Zadith; CASTILLO RIVAS, Eduardo Enrique; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; AGÜERO GUTIÉRREZ, María Antonieta; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CÓRDOVA LOBATÓN, María Jessica; CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl; HUAMÁN CORONADO, Raúl; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; PADILLA ROMERO, Javier Rommel; PAZO NUNURA, José Bernardo; PORTERO LÓPEZ, Hilda Marleny; QUIROZ BARBOZA, Segundo Teodomiro; QUISPE MAMANI, Wilson Rusbel; REVILLA VILLANUEVA, César Manuel; SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally; TAIPE CORONADO, María Elizabeth; TORRES SALINAS, Rosio y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos Javier.

Y los votos a favor de los congresistas accesorios: CRUZ MAMANI, Flavio y VÁSQUEZ VELA, Lucinda; en reemplazo de los congresistas REYES CAM, Abel Augusto y PAREDES GONZALES, Alex Antonio, respectivamente.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 4989/2022-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 15 de mayo de 2023, siendo decretado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte y a la comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Modernización de la Gestión del Estado, con fecha 17 de mayo de 2023, como primera y segunda comisión dictaminadora respectivamente.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de Ley presentados en períodos anteriores

De la búsqueda de Proyectos de Ley en el sistema del Congreso de la República que contengan una finalidad similar al Proyecto de Ley 4989/2022-CR, se tiene como resultado lo siguiente:

Periodo Parlamentario 2021-2026: 3 (tres) Proyectos de Ley

- Proyecto de Ley 595/2021-CR “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del programa de alfabetización digital”
- Proyecto de Ley 1349/2021-CR “Ley que establece el programa de Alfabetización digital en quechua con la incorporación de vocablos de tecnología, economía, emprendimiento, sociedad y estado”
- Proyecto de Ley 1935/2021-CR “ley que fortalece la creación e implementación del programa nacional de alfabetización”

Periodo Parlamentario 2016-2021: 0 (cero) Proyectos de Ley

2.2 Opiniones e informaciones solicitadas

Respecto de la viabilidad de la iniciativa legislativa, se solicitó opinión a diferentes instituciones:

- Ministerio de Educación, con Oficio N° OFICIO-1266-2022-2023-CDRGLMGE-CR del 01 de junio de 2023.
- Presidencia del Consejo de Ministros, con Oficio N° OFICIO-1265-2022-2023-CDRGLMGE-CR del 01 de junio de 2023.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

2.3 Opiniones recibidas

se recibieron las siguientes opiniones:

2.3.1 MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU)

En respuesta al oficio N° 1266-2022-2023-CDRGLMGE-CR de esta Comisión, el Ministerio de Educación envía el OFICIO N° 04685-2023-MINEDU/SG, con el que remiten el INFORME N° 01425-2023-MINEDU/SG-OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que señala dentro de su análisis lo siguiente:

El Ministerio de Educación, a través de su Oficina General de Asesoría Jurídica, ha emitido opinión desfavorable respecto a la viabilidad del artículo 4 del Proyecto de Ley N.° 4989/2022-CR, el cual propone modificar los artículos 38 y 74 de la Ley General de Educación (Ley N.° 28044). El informe señala que la propuesta de modificación del artículo 38, referida a la incorporación de acciones de alfabetización a través de servicios de radiodifusión, ya se encuentra contenida en la propuesta de modificación del artículo 4 de la Ley N.° 28278, Ley de Radio y Televisión, lo que haría redundante y técnicamente innecesaria su inclusión en la Ley de Educación. Esta duplicidad normativa vulnera principios básicos de técnica legislativa al no respetar la especialidad ni jerarquía funcional entre normas, lo cual podría derivar en confusión interpretativa y operativa al momento de su aplicación. En consecuencia, se concluye que dicha modificación no resulta jurídicamente viable.

Asimismo, el informe advierte que la modificación propuesta al artículo 74 de la Ley N° 28044 vulnera el marco normativo vigente al reemplazar el literal t), actualmente destinado a promover la inclusión educativa de estudiantes con discapacidad, sin que exista un sustento técnico o legal que justifique dicha eliminación. Esta supresión contraviene lo dispuesto por la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N° 29973), afectando derechos fundamentales garantizados por el Estado. Las instancias técnicas del MINEDU como la Dirección de Educación Básica Alternativa (DEBA), la Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada (DAGED) y la Dirección de Educación Básica Especial (DEBE)

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

coinciden en que cualquier propuesta adicional debe formularse como una incorporación complementaria, y no como una modificación sustitutiva. La propuesta legislativa, tal como está planteada, rompe con el principio de progresividad de derechos y debilita los avances normativos en materia de educación inclusiva, lo cual resulta inaceptable desde una perspectiva técnica y de derechos humanos.

Finalmente, se observa que la exposición de motivos del proyecto carece de un análisis normativo sustantivo que justifique la necesidad, viabilidad, oportunidad y beneficios de la propuesta. No se presenta una evaluación de impacto regulatorio ni se realiza una valoración de coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, omisiones que contravienen lo establecido en el Reglamento de la Ley N.º 26889 Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República. Esta deficiencia impide valorar adecuadamente la pertinencia de la iniciativa dentro de las políticas públicas del sector educación. Por tanto, el Ministerio de Educación recomienda que el proyecto no sea aprobado en los términos actuales y que se devuelva a la comisión correspondiente para su reformulación, respetando los marcos jurídicos aplicables y los estándares mínimos de calidad legislativa.

2.3.2 PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

En respuesta al oficio N.º 1265-2022-2023-CDRGLMGE-CR de esta Comisión, la Presidencia del Consejo de Ministros envía el OFICIO N.º D002144-2023-PCM-SG, con el que remiten el INFORME N.º D001058-2023-PCM-OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que señala textualmente dentro de su análisis lo siguiente:

Desde una perspectiva jurídico-institucional, la PCM considera que el Proyecto de Ley N.º 4989/2022-CR no es viable, principalmente por deficiencias técnicas en su formulación normativa y en su exposición de motivos. El informe señala que la propuesta legislativa no distingue adecuadamente las competencias diferenciadas

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

entre los niveles de gobierno nacional, regional y local lo que genera duplicidad de funciones, contraviniendo los principios de descentralización, subsidiariedad y autonomía establecidos en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización. En particular, se cuestiona que tanto los gobiernos regionales como los locales sean obligados a asumir funciones idénticas en materia de alfabetización mediante radiodifusión, sin sustento técnico que justifique esa asignación homogénea de responsabilidades, lo cual podría derivar en superposición de esfuerzos, ineficiencia operativa y falta de claridad institucional.

Por otro lado, el análisis advierte que la exposición de motivos del proyecto carece de los elementos mínimos requeridos por el ordenamiento jurídico vigente. No se presenta un análisis costo-beneficio ni se evalúan las capacidades reales de los gobiernos subnacionales para ejecutar las funciones propuestas. Esta omisión es especialmente grave considerando que muchas municipalidades y gobiernos regionales carecen de los recursos técnicos, financieros y logísticos para implementar nuevas obligaciones, como la producción y transmisión de contenidos educativos a través de servicios de radiodifusión. Además, el proyecto declara que no generará gasto adicional al erario público, lo cual contradice su propio contenido normativo al imponer nuevas cargas operativas sin mecanismos de financiamiento o apoyo técnico. Esta contradicción vulnera los criterios establecidos en la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y el Manual de Técnica Legislativa del Congreso.

Finalmente, se destaca que la propuesta afecta principios esenciales de técnica normativa al no justificar con claridad la necesidad, viabilidad y pertinencia de las modificaciones legales propuestas. En un contexto de inflación legislativa, donde el exceso de normas inconexas debilita la coherencia del ordenamiento jurídico, resulta indispensable que toda propuesta legislativa incluya un sustento normativo sólido, con evaluación de impactos y articulación interinstitucional. La PCM concluye que el proyecto no solo carece de este análisis integral, sino que además pretende regular materias que son competencia del Ministerio de Educación y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin haberse coordinado previamente

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

con dichas entidades. Por tanto, recomienda su archivo o una reformulación integral con participación técnica multisectorial que garantice su compatibilidad con las políticas públicas nacionales y las capacidades reales de los actores involucrados.

2.3.3 MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (MTC)

En respuesta al oficio N.º 1265-2022-2023-CDRGLMGE-CR de esta Comisión, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones envía el OFICIO N.º 2751-2023-MTC/04, con el que remiten el INFORME N.º 205-2023-MTC/26, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que señala textualmente dentro de su análisis lo siguiente:

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a través de sus órganos técnicos competentes como la Dirección General de Políticas y Regulación en Comunicaciones (DGPRC) y la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitió una opinión integral respecto al Proyecto de Ley N.º 4989/2022-CR. El análisis parte del reconocimiento del objetivo legítimo de la iniciativa que conste en usar los servicios de radiodifusión como herramienta para promover la alfabetización y garantizar la continuidad educativa. No obstante, se advierte que varias de las disposiciones contenidas en el proyecto resultan observables debido a deficiencias técnicas, redundancia normativa y ambigüedad jurídica, las cuales vulneran principios de legalidad, técnica legislativa y coherencia normativa, que se desglosan de la siguiente manera artículo por artículo:

Artículo 1 – Objeto del Proyecto de Ley, el MTC observa que el artículo 1 incumple con un principio básico de técnica legislativa al señalar de manera ambigua que la ley tiene por objeto “modificar los artículos”, sin precisar los dispositivos legales afectados ni su contenido, esto contraviene el Manual de Técnica Legislativa del Congreso, que exige un objeto normativo claro, específico, viable y verificable. Por tanto, esta disposición es calificada como no viable, al no cumplir con los estándares mínimos que permiten una correcta interpretación y aplicación de la norma.

Artículo 2 – Finalidad del Proyecto de Ley, la finalidad expresada en el artículo 2 busca fortalecer la alfabetización mediante los servicios de radiodifusión la cual es

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

compartida por el sector comunicación; sin embargo, el MTC señala que dicho artículo se ve afectado por la observación general al resto del articulado. Al depender de las modificaciones normativas que posteriormente se declaren improcedentes o redundantes, esta disposición pierde eficacia y, por lo tanto, también es considerada observada por falta de coherencia normativa y operatividad.

Artículo 3. Modificación de los artículos 4 y 9 de la Ley de Radio y Televisión (Ley N.º 28278), respecto al artículo 4, el MTC advierte que ya existe una disposición expresa que reconoce la finalidad educativa de los servicios de radiodifusión, en armonía con la Constitución y el marco legal vigente (incluyendo la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley de Radio y Televisión, que regula la "Franja Educativa"). La inclusión de un nuevo párrafo que reitere este objetivo se considera redundante e innecesaria, pues no añade contenido normativo novedoso ni modifica el marco de obligaciones vigente. Esta duplicidad normativa vulnera el principio de economía legislativa.

Sobre el artículo 9 de la Ley de Radio y Televisión, el proyecto propone ampliar la definición de radiodifusión educativa para incluir expresamente la alfabetización y continuidad educativa, así como modificar quien va a prestar este servicio, incluyendo a entidades privadas. Aquí el MTC plantea serias objeciones: la norma vigente establece claramente que solo entidades públicas pueden brindar este servicio y cambiar esta habilitación legal requiere un análisis constitucional de proporcionalidad, idoneidad y necesidad, que no ha sido realizado dentro del proyecto de ley en la exposición de motivos. Además, la falta de un análisis costo-beneficio con enfoque técnico impide evaluar los impactos operativos de una potencial nueva obligación para el sector privado, por lo que esta disposición también se declara observada.

Artículo 4 – Modificación de los artículos 38 y 74 de la Ley General de Educación (Ley N.º 28044), el MTC señala que el artículo 38 de la Ley General de Educación ya incorpora la alfabetización como responsabilidad estatal, incluyendo menciones explícitas a la inclusión lingüística, el enfoque de género y la participación de

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

instituciones especializadas. La propuesta de incluir de manera específica a los servicios de radiodifusión como actores colaborativos no solo es innecesaria, sino que también duplica funciones que ya son promovidas mediante la franja educativa y otros mecanismos legales. Su incorporación no implica un avance sustantivo en materia educativa, por lo que su modificación es desestimada.

En cuanto al artículo 74, se cuestiona la viabilidad de asignar funciones a las UGEL (Unidades de Gestión Educativa Local) respecto al uso de radiodifusión, sin definir en la ley ni en su exposición de motivos cómo se gestionará esta colaboración. Esto genera incertidumbre normativa y abre la posibilidad de una interpretación errónea que podría traducirse en una carga regulatoria para los radiodifusores, sin un marco contractual o técnico definido. Dado que no se acompaña de mecanismos de ejecución ni previsión presupuestal, esta modificación se considera jurídicamente insegura y observada.

Artículos 5 y 6 Inclusión de funciones para Gobiernos Regionales y Locales (Leyes N.º 27867 y 27972), la propuesta de los artículos 5 y 6 busca incorporar funciones similares en los marcos normativos de los gobiernos regionales y municipalidades. Si bien el enfoque territorializado es coherente con el proceso de descentralización, el MTC observa que, nuevamente, no se especifica cómo se operativizará esta medida. La propuesta sugiere el uso de radiodifusión como un canal de ejecución directa sin establecer si se trata de una obligación, facultad o mecanismo opcional. Esta ambigüedad afecta la certeza jurídica y podría imponer exigencias indirectas sobre operadores privados sin justificación normativa. Por ello, ambas disposiciones son también observadas.

En conclusión, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones señala que el proyecto de ley, en su estado actual, carece de coherencia técnica y jurídica para ser aprobado. Aunque comparte el objetivo educativo del espíritu de la iniciativa legislativa, advierte que la propuesta presenta duplicidades normativas, deficiencias de técnica legislativa y omisiones graves en materia de justificación constitucional, presupuestal y regulatoria. El ordenamiento jurídico ya establece mecanismos

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

suficientes para que los medios colaboren en la alfabetización, como la franja educativa, los códigos de ética y las facultades de autorregulación de los radiodifusores.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa 4989/2022-CR que tiene como finalidad la **Ley que fortalece el programa de alfabetización y promueve la continuidad educativa**. El objetivo es modificar normativas vigentes para priorizar el uso de medios masivos de comunicación como vehículos de aprendizaje y refuerzo pedagógico, dotando de un enfoque más inclusivo y descentralizado a los programas de alfabetización.

En los artículos siguientes 3,4,5 y 6 plantea modificar las siguientes leyes:

- A) El artículo 3 plantea modificar la Ley 28278 (Ley de Radio y Televisión), en el artículo 4°, donde añade un segundo párrafo que prioriza “la implementación de programas radiofónicos orientados a fortalecer el proceso de alfabetización y la promoción de la continuidad educativa” y el artículo 9°, donde define la categoría “Servicios de Radiodifusión Educativa”, incluyendo expresa referencia al fomento de la alfabetización y la continuidad educativa, e insertando a las entidades educativas públicas y privadas a ofrecer este servicio. Además, se amplía la categoría “Radiodifusión Comunitaria” para indicar que, además de identidad cultural, “colabora en el proceso de alfabetización y continuidad educativa” en zonas rurales o de interés social.
- B) El artículo 4 busca modificar la Ley 28044 (Ley General de Educación), específicamente el artículo 38 donde agrega que las instituciones prestadoras de los servicios de radio difusión, sea sonora o por televisión de señal abierta colaboran en el proceso de alfabetización y la continuidad educativa. Así mismo también modifica el artículo 74 respecto a las funciones de la UGEL incluyendo la función t) “Coordinar, implementar, ejecutar acciones y/o programas de alfabetización mediante el uso de los servicios de radiodifusión, sea sonora o por televisión de señal abierta en marco a la responsabilidad social o mediante

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

convenios interinstitucionales, estas deben ser de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad”

- C) El artículo 5 propone modificar la Ley 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), específicamente el artículo 47º sobre funciones de materia educativa y cultural donde plantea añadir la función v) “Coordinar, implementar, ejecutar acciones y/o programas de alfabetización y continuidad educativa mediante el uso de los servicios de radiodifusión sea sonora o por televisión de señal abierta de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad”.
- D) El artículo 6 plantea la modificación del artículo 82 de la Ley 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades), sobre competencias en educación y cultura incorporando el numeral 2.4 de la siguiente manera “Coordinar, implementar, ejecutar acciones y/o programas de alfabetización y continuidad educativa mediante el uso de los servicios de radiodifusión, sea sonora o por televisión de señal abierta de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad”.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley N° 28044, Ley General de Educación
- Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta al cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se ha revisado la propuesta legislativa y se puede

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

afirmar que esta reseña una exposición de motivos que describe el problema que busca resolver, y señala sus objetivos.

Cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

6.1 Identificación del Problema

El Proyecto de Ley N.º 4989/2022-CR busca atender una problemática persistente en el país: la presencia de altos niveles de analfabetismo funcional y la baja continuidad educativa en poblaciones adultas, rurales y vulnerables. En su exposición de motivos señala que, a pesar de los avances normativos y programáticos en materia educativa, existen sectores sociales que no accedieron oportunamente a la educación básica y que, por razones territoriales, económicas o culturales, siguen excluidos del sistema educativo formal. El proyecto intenta responder a esta situación promoviendo el uso de servicios de radiodifusión radio y televisión de señal abierta como herramientas complementarias para fortalecer los programas de alfabetización y facilitar la reinserción educativa de adultos y jóvenes que abandonaron sus estudios.

La iniciativa reconoce que la radio y la televisión tienen un alto nivel de penetración en zonas donde el acceso a escuelas o a tecnologías digitales es limitado o inexistente. Por ello, plantea incorporar a las entidades prestadoras de radiodifusión como actores activos en el proceso educativo, especialmente en contextos rurales, multilingües o con baja conectividad. Asimismo, propone que gobiernos regionales y locales desarrollen acciones educativas a través de estos medios, adaptadas a las características socioculturales de sus comunidades. En esencia, el proyecto intenta generar una alternativa accesible, continua y descentralizada para combatir el rezago educativo, erradicar el analfabetismo y ampliar las oportunidades de aprendizaje permanente para la población adulta.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

6.2 Análisis de la propuesta legislativa y recomendación de la Comisión

El Proyecto de Ley N.º 4989/2022-CR representa una iniciativa legislativa con un enfoque inclusivo y territorial que busca fortalecer los esfuerzos del Estado en materia de alfabetización y continuidad educativa, particularmente en contextos rurales y vulnerables. La propuesta destaca por su intención de aprovechar la infraestructura existente de los servicios de radiodifusión radio y televisión abierta como herramienta estratégica para garantizar el derecho a la educación de miles de peruanos que no accedieron oportunamente a la educación básica.

Se considera analfabeta a toda persona de 15 años a más que no sabe leer ni escribir. Para identificar a esta población, la Encuesta Nacional de Hogares sigue un proceso específico: primero se consulta a cada persona sobre el nivel educativo que alcanzó. Si alguien declara tener primaria incompleta o un nivel menor, se le pregunta directamente si sabe leer y escribir. En caso de que responda que sí, se le solicita leer una cartilla sencilla, con el fin de verificar que efectivamente posee esa habilidad.

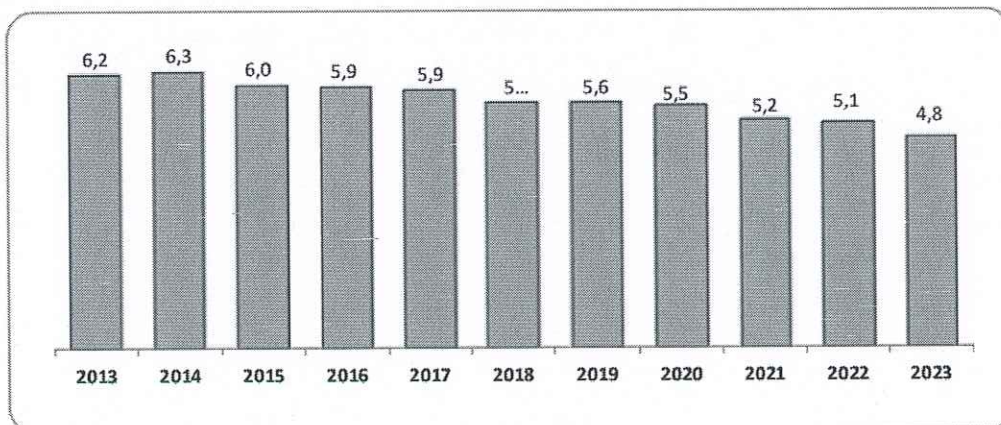
En el Perú hasta el año 2023 a nivel nacional se cuenta 7.0% (mujeres) y 2.6% (varones) la población total del país que son analfabeto, dicha cifra está en el informe temático del Instituto (INEI, 2023)¹ es por ello que en un país con marcadas brechas geográficas, culturales y tecnológicas, incorporar a los medios de comunicación masiva en la política educativa puede convertirse en un mecanismo de democratización del conocimiento, puesto que, la proyección de analfabetismo al 2023 era de 4,8% de la población de 15 y más años de edad, no sabe leer ni escribir, comparado con el nivel observado en el año 2013, disminuyó en 1,4 puntos porcentuales y respecto al año 2022, en 0,3 punto porcentual, Según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares de 2023, el 4,8% de la población de 15 y más años de edad se encontraba en situación de analfabetos, respecto al año anterior

¹ Índice temático del INEI: Analfabetismo “Tasa de alfabetización de mujeres y hombres de 15 y más años de edad, según sexo y ámbito geográfico” (INEI, 2023). Recuperado de: <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/analfabetismo-y-alfabetismo-8036/>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

disminuyó en 0,3 punto porcentual. De acuerdo con el área de residencia, el analfabetismo afectó en mayor proporción a la población del área rural. Así, mientras que en el área urbana incidió en el 3,4% de la población, en el área rural lo hizo en el 11,3%, es decir, tres veces más. Por regiones naturales, la región de la Sierra con 8,1%, representó la tasa más elevada de analfabetismo, seguido de los residentes de la Selva con 5,8% y los residentes de la región Costa con 2,9%.²

PERÚ: TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS
AÑOS DE EDAD, 2013-2023
(Porcentaje)



Fuente: INEI

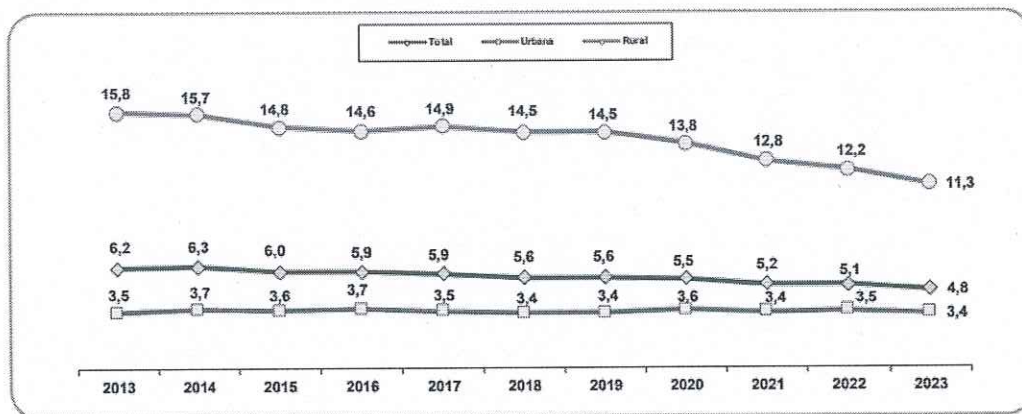
² Perú: Indicadores de Educación según Departamentos (INEI, 2023). Recuperado de:
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7043096/6061323-peru-indicadores-de-educacion-segun-departamentos-2013-2023.pdf>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Además, el proyecto reconoce la necesidad de descentralizar la ejecución de las políticas educativas, asignando un rol activo a los gobiernos regionales y locales en la promoción de programas de alfabetización mediante radiodifusión, con un enfoque adaptado a las características socioculturales y lingüísticas de cada territorio como se puede apreciar en el siguiente cuadro que detalla la evolución según el área de residencia entre urbana y rural.

Fuente y elaboración: INEI

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 2013-2023
 (Porcentaje)



Este enfoque multisectorial e intergubernamental no solo promueve la corresponsabilidad entre niveles de gobierno, sino que también alinea la política educativa con los principios de inclusión, equidad y desarrollo territorial. En esa línea, la propuesta aporta al fortalecimiento de políticas públicas más cercanas a la ciudadanía, que utilizan medios accesibles para llegar a quienes más lo necesitan, ampliando así el alcance y la eficacia de los esfuerzos por erradicar el analfabetismo en el país, es por ello que esta realidad refleja desigualdades estructurales en el acceso a la educación, acentuadas por la precariedad de la infraestructura educativa, el 55.9% de los colegios está en riesgo de colapsar y cerrar esta brecha costaría más de S/ 174 mil millones³ (COMEX,2024).

³EL 55.9% DE LOS COLEGIOS EN PERÚ ESTÁN EN RIESGO DE COLAPSAR (COMEX. 2024). Recuperado de:
<https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-559-de-los-colegios-en-peru-estan-en-riesgo-de-colapsar>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Además, se estima que el 6.3% de los adolescentes abandona la secundaria y el 18.2% de los jóvenes entre 15 y 29 años no estudia ni trabaja, lo que evidencia la debilidad del sistema para garantizar continuidad educativa⁴. Ante ello, el uso de medios de radiodifusión particularmente la radio, de alta penetración en zonas rurales representa una alternativa viable y complementaria para cerrar estas brechas.

No obstante las observaciones del ejecutivo al proyecto de ley conllevan a un replanteamiento por las siguientes consideraciones: ya existe la “franja educativa” obligatoria en la radiodifusión, como lo exige la Ley N.º 28278, además el artículo 38 de la Ley General de Educación ya establece funciones de alfabetización, por lo que resulta innecesaria su modificación, además el proyecto de ley 4989/2022-CR se encuentra mal redactado en su artículo 1 pues no identifica claramente los artículos ni normas a modificar, incumpliendo el Manual de Técnica Legislativa del Congreso, en consecuencia también la Presidencia del Consejo de Ministros advierte que existe la omisión del análisis técnico, legal y presupuestal exigido por el D.S. N.º 007-2022-JUS y el Reglamento del Congreso que dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos.

Teniendo en cuenta esta información y lo señalado por el Informe del Ministerio de Educación que señala que la modificación del artículo 74 elimina una función ya establecida para promover la inclusión educativa de personas con discapacidad, lo cual podría vulnerar el derecho establecido en la Ley N.º 29973.

Así mismo en el Informe de la PCM señala que se impone la misma función tanto a gobiernos regionales como locales (uso de radiodifusión para alfabetización), sin diferenciar capacidades ni competencias, lo que puede generar duplicidades y conflictos con la autonomía reconocida por la Constitución.

⁴ 5 cifras alarmantes de la educación en el Perú (CARE, 2023). Recuperado de: <https://care.org.pe/5-cifras-alarman-tes-de-la-educacion-en-el-peru/>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Teniendo en cuenta esta información y lo señalado por los informes recibidos del Ministerio de Educación, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Presidencia del Consejo de Ministros, el presente predictamen considera presentar un texto sustitutorio que los recoja a fin de que la norma que sea puesta a consideración del pleno cumpla con el objeto de la misma y garantizar el fortalecimiento de la alfabetización y la educación continua. Por lo que proponemos el siguiente texto sustitutorio:

Denominación de la Ley. - Se propone la denominación **“Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de la alfabetización en zonas rurales, urbano marginales y de difícil acceso”**, por ser precisa y coherente con el contenido normativo. Esta denominación permite visibilizar la relevancia que el Estado otorga a la superación del analfabetismo especialmente en contextos rurales, de frontera y con limitada conectividad, donde el uso de los medios de comunicación, como la radiodifusión puede ser decisivo.

Artículo Único. Declaración de interés nacional. - Se reconoce como asunto de interés nacional y necesidad pública el fortalecimiento de los programas de alfabetización en zonas rurales, urbano-marginales y de difícil acceso, respaldando el rol del Estado en garantizar el derecho a la educación en condiciones de equidad. Esta declaración habilita normativamente a las entidades involucradas para priorizar recursos, diseñar políticas focalizadas y articular esfuerzos intergubernamentales con base en evidencia de brechas persistentes de alfabetización.

Disposición Complementaria Final Única. Implementación. - La norma faculta a los gobiernos locales a para desarrollar estrategias que garanticen la implementación progresiva de programas de alfabetización mediante el uso de medios de comunicación. Esta habilitación responde a la necesidad de flexibilizar los medios de enseñanza en zonas con baja cobertura escolar y altos índices de deserción, favoreciendo la inclusión educativa a través de herramientas de amplio alcance y bajo costo operativo, como la radio y la televisión.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Al proponerse una ley declarativa, no modifica ni deroga ninguna ley vigente, máxime si se establece en la propuesta que los órganos involucrados deberán actuar de acuerdo con sus competencias previamente establecidas.

VIII. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El Proyecto de Ley N.° 4989/2022-CR plantea una estrategia de bajo costo relativo para ampliar la cobertura educativa, especialmente en alfabetización y continuidad formativa, utilizando medios de comunicación ya existentes como la radio y la televisión cuya penetración en zonas rurales y urbano-marginales es alta. Esto permitiría llegar a poblaciones históricamente excluidas del sistema educativo, como adultos mayores, comunidades indígenas, mujeres rurales y personas en situación de pobreza, sin necesidad de crear infraestructura nueva ni ampliar significativamente la planta docente. Además, el enfoque territorial y descentralizado del proyecto podría fortalecer la articulación entre niveles de gobierno, mejorar la pertinencia sociocultural de los programas educativos y generar impactos positivos en términos de desarrollo humano, cohesión social y empleabilidad.

Sin embargo, en términos de costos, la implementación efectiva del proyecto requeriría ciertos recursos no previstos expresamente en su exposición de motivos. Entre ellos, destacan: la producción de contenidos educativos especializados en formatos radiales y televisivos, la capacitación del personal a cargo de su ejecución, la traducción o adaptación de materiales a lenguas originarias, y la coordinación intergubernamental entre los ministerios competentes y los gobiernos subnacionales. Además, existe el riesgo de que los gobiernos regionales y locales muchos de los cuales ya enfrentan restricciones presupuestarias no cuenten con los recursos logísticos o técnicos necesarios para ejecutar eficazmente las funciones asignadas.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Ahora bien, es importante precisar que el dictamen que se propone plantea que se declare de interés nacional el fortalecimiento de las acciones de alfabetización y educación continua, en zonas rurales, urbano-marginales y de difícil acceso, mediante el uso de tecnologías de comunicación educativa como la radiodifusión sonora y televisiva, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, el Ministerio de Educación y otros actores del sistema educativo nacional; siendo los órganos involucrados los encargados de realizar las acciones de su competencia para darle cumplimiento a la ley.

Por tanto, los beneficios y costos se generarían una vez que se implemente la ley; no obstante, el efecto directo de la aprobación de esta propuesta será que se logre priorizar estas acciones de fortalecimiento para mejorar nuestros avances en alfabetización en zonas rurales, urbano-marginales y de difícil acceso, que requieren de mayor atención y compromiso por parte del Estado.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del proyecto de ley 4989/2022-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional el fortalecimiento de las acciones de alfabetización en zonas rurales, urbano-marginales y de difícil acceso, a través del uso de medios de comunicación disponibles, a fin de reducir las brechas de educación y alfabetización existentes, que afecta el desarrollo social y económico del país.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación de la Ley

Los gobiernos locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, quedan facultados para diseñar, ejecutar y evaluar proyectos educativos de alfabetización de su jurisdicción, y aplicar estrategias que garanticen la implementación progresiva de programas de alfabetización mediante el uso de medios de comunicación disponibles, en coordinación con los gobiernos regionales, el Ministerio de Educación y otros actores del sistema educativo nacional, a fin de contribuir con la política educativa y el cierre de brechas sociales.

Sala de sesiones
Lima, 20 de mayo de 2025



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zarith
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 08:28:19-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado**

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2025 13:28:42-0500

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-
CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL
FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS
RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO
MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN**



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 09:48:07-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 09:48:08-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 11:00:28-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 15:26:09-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 11:51:17-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 11:47:37-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 15:03:38-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 11:31:57-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 13:19:23-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 15:12:22-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 11:03:50-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 10:41:03-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2025 14:10:51-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 17:07:02-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 16:17:53-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 11:36:46-0500



Firmado digitalmente por:
PADILLA ROMERO Javier
Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2025 15:55:03-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 11:16:35-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Walter FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 09:45:53-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2025 06:59:35-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elisabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 12:12:14-0500

MP Dictámenes

De: Notificacion Sistemas
Enviado el: viernes, 23 de mayo de 2025 16:33
Para: Micaela Cruz Godoy; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 03a2e0211134f53b9eeeb350a4e9f705.pdf

[Solicitante]: MCRUZ@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: En la sesión se aprobó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, respecto al dictamen aprobado por unanimidad en la sexta sesión extraordinaria de la comisión. DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4989/2022-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ALFABETIZACIÓN EN ZONAS RURALES, URBANO-MARGINALES Y DE DIFÍCIL ACCESO MEDIANTE EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

[Fecha]: 2025-05-23 16:33:17

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.