Proyecto de Ley N° 4171/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE

"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo".

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 FEB 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 9:17 am

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ QUE RECONOCE Y GARANTIZA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL.

El Congresista de la República, ***LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE****, integrante del Grupo Parlamentario "****Perú Democrático****", al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto:*

I. FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ QUE RECONOCE Y GARANTIZA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL.

Artículo primero. Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 13° de la Constitución Política del Perú con el fin que el Estado reconozca, proteja, respete y garantice el derecho a la educación como derecho humano.

Artículo segundo. - Modificación del artículo 13° de la Constitución Política del Perú.

Modificase del artículo 13° de la Constitución Política del Perú, quedando redactado en los términos siguientes:

Educación y Libertad de Enseñanza

Artículo 13.- El derecho a la educación es inherente a la persona humana y tiene como finalidad su desarrollo integral, sin discriminación. El Estado reconoce, protege y respeta el derecho a la educación como derecho humano fundamental y garantiza su ejercicio en

sus dimensiones de disponibilidad, accesibilidad; aceptabilidad y adaptabilidad. Asimismo, garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

Lima, 2 de febrero de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/02/2023 14:41:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/02/2023 12:37:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHAVEZ CHINO Betssy Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/02/2023 14:56:26-0500

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/02/2023 14:41:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/02/2023 17:02:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/02/2023 18:18:44-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **7** de **febrero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4171/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El Derecho humano a la educación

1.1. Marcos regulatorios y de política internacional

Según la ONU (2022),

> *"La educación no solo es un derecho humano fundamental, sino también un requisito previo para que todas las personas puedan ejercer los derechos humanos por sí mismas, tanto a nivel individual como personal, así como en la comunidad y la sociedad a la que pertenecen. Al mismo tiempo, la educación es la base para la creación de una sociedad global con todas las personas. Tanto la educación como la enseñanza tienen un papel fundamental que desempeñar en la creación de una sociedad justa basada en la solidaridad para todos. Asimismo, la educación, el aprendizaje y la humanidad están intrínsecamente ligados e impregnan todas las esferas de la vida humana".*

La misma entidad internacional, refiriéndose al derecho a la educación afirma:

> *"Se trata de un derecho personal y, sobre todo, integral que puede ejercerse más allá de las normas políticas, económicas y religiosas. Las Naciones Unidas lo han expresado de manera no menos explícita en la disposición del derecho a la educación dentro del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (UDHR). Todo ser humano tiene el derecho irrevocable y garantizado de adquirir, sin impedimentos, los conocimientos y las aptitudes para garantizarse una vida digna y autónoma. Varias convenciones de derechos humanos también han hecho hincapié en ello.*

El reconocimiento del derecho a la educación, como derecho declarado en ley, es reciente y fue incorporado en diversas leyes y constituciones, tanto en Europa como en las Américas, entre el siglo XIX y XX (Molinero, 2014).

La educación ha sido reconocida por el sistema de las Naciones Unidas – ONU (1948) como un derecho humano fundamental en la Declaración Universal de los

Derechos Humanos, Como lo señaló De Souza (2003), fue la finalidad de la declaración fue para proteger a la humanidad, especialmente a los más desprotegidos.

Según la Unesco, la educación «es esencial e indispensable para el ejercicio de todos los otros derechos humanos" y para el desarrollo. Como lo afirma en diferentes declaraciones "Ninguno de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales pueden ser practicados por individuos a no ser que hayan recibido un mínimo de educación".

En esta línea, según la autora citada, los países que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas han asumido obligaciones internacionales mediante marcos regulatorios y de política, donde reconocen y garantizan ese derecho a sus ciudadanos. Por ejemplo: (i) La Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en el Campo de la Enseñanza (1960), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Más recientemente, la Conferencia Mundial de Educación para Todos (1990), el Marco de Acción de Dakar (2000), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad (2006), y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

1.2. Derecho a la educación: Un derecho reconocido, pero no garantizado.

Han transcurrido más de 70 años desde la declaración del derecho a la educación como derecho humano, sin embargo, hasta la fecha aparece como un derecho reconocido, mas no garantizado.

Las políticas públicas y marcos normativos que han intentado facilitar el ejercicio del derecho a la educación han estado vinculadas, principalmente en el acceso universal a la escuela (dentro de la escuela) sin considerar en muchos casos, en la calidad de la educación.

1.3 Contenido del Derecho a la Educación.

La ONU (2013, a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el concepto establece que el derecho a la educación "es un derecho humano intrínseco y el principal medio para realizar otros derechos humanos".

De acuerdo a la declaración anterior, la educación, en todas sus formas y en todos sus niveles, debe tener los siguientes componentes interrelacionados:

a) Disponibilidad:

Deben existir instituciones y programas educativos en cantidad suficiente para la atención de las personas; además, este componente también comprende las condiciones necesarias para que dichas instituciones y programas funcionen, tales como la infraestructura y mobiliario escolar, los servicios públicos, el personal docente, y los materiales y recursos educativos, entre otros factores.

b) Accesibilidad:

Las instituciones y programas educativos deben ser accesibles para todas las personas. Este componente comprende, a su vez, tres dimensiones: – No discriminación: la educación debe ser accesible a todos, especialmente a las poblaciones vulnerables, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos. – Accesibilidad material: la educación debe ser accesible materialmente, ya sea por su ubicación geográfica o por medio de la tecnología. – Accesibilidad económica: la educación debe estar al alcance de todos, debiéndose brindar educación pública de manera gratuita en la educación básica u obligatoria.

c) Aceptabilidad:

Está referida a la forma y al fondo de la educación, que comprende los programas de enseñanza y los métodos pedagógicos, es decir, qué se enseña y cómo se enseña, deben ser de calidad.

d) Adaptabilidad:

Significa que la educación debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación, así como responder a las necesidades especiales de las y los estudiantes.

Según la fuente citada, todos estos componentes se interrelacionan y deben de estar presentes en toda la educación existente en un Estado, es decir, se trate de la educación

básica o superior, o la brindada por instituciones públicas o privadas. Además, esos componentes del derecho a la educación no solo deben respetarse en todo servicio educativo que se brinde en un Estado, sino que ese contenido debe estar destinado a cumplir con la finalidad de la educación, que no es otra que el desarrollo integral de la persona humana.

2. Situación del Derecho a la Educación en el Perú

2.1. Compromisos internacionales.

El Estado peruano ha suscrito y ratificado varios compromisos internacionales sobre el derecho a la educación, por ejemplo: La Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en el Campo de la Enseñanza (1960), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Conferencia Mundial de Educación para Todos (1990), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1993), el Marco de Acción de Dakar (2000), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad (2006), y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), entre otros.

2.2. El derecho a la educación en la Constitución de 1979.

En la Constitución de 1979, el derecho a la educación se reguló con el Capítulo sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Precisamos que era en el Artículo 21, establecimiento precisamente que el Derecho a la Educación y Literata como inherente a la persona humana. La consagración del derecho a la educación y la cultura como inherente a la persona humana tenía, en la referida Constitución, como finalidad, el desarrollo integral de la personalidad y señalaba a los principios de la democracia social como inspiradores del sistema educativo.

2.3. El derecho a la educación en la Constitución de 1993

En la Constitución de 1993, no existe una mención expresa del derecho a la educación como derecho humano. El derecho a la educación, de manera ambigua fue insertado en el Capítulo II del Título primero que establece el régimen de los derechos sociales y económicos. Como se infiere, de la lectura la Constitución de 1993, el derecho a la educación se observa que el derecho a la educación aparece dentro de los derechos económicos y sociales, y no así dentro de los derechos fundamentales, como aparecía en la Constitución de 1979. Este cambio resulta significativo, teniendo en cuenta que la Constitución de 1993 fue aprobada en un momento en que el Estado peruano comenzaba a orientarse hacia el neoliberalismo; en que los derechos fueron negados en su real contenido bajo enfoque de constituir servicios públicos o privados.

Sin embargo, como lo señala Vega (2008), independientemente de la categoría dada a dicho derecho, la Ley General de Educación, la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional, consideran que la educación es un derecho fundamental sustentado en la dignidad de la persona humana, interpretación de la que se deduce que el derecho a la educación tiene "carácter binario", que desde la perspectiva liberal supone la "transformación de los derechos sociales de responsabilidad del Estado en derechos de responsabilidad individual".

2.4. Necesidad de garantizar el derecho a la educación.

El cambio realizado del derecho a la educación en la Constitución Política del Perú de 1993 respecto a la de 1979 es, en todo sentido, es una restricción del Derecho a la Educación cuyo efecto directo es la flexibilización (falta de compromiso y responsabilidad) del Estado respecto al contenido del derecho a la educación, en un proceso de reducción del Estado y de transferencia de sus responsabilidad a los privados; priorizando y facilitando mediante políticas y marcos regulatorios su actuación. Esto ha ocasionado una profunda brecha en la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación de los peruanos. Situación que es necesario revertir.

2.5. Derecho a la educación y ODS N° 4 en el Perú.

*El ODS 4 pretende garantizar en todos los estados miembros de la ONU, "**Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos**"*

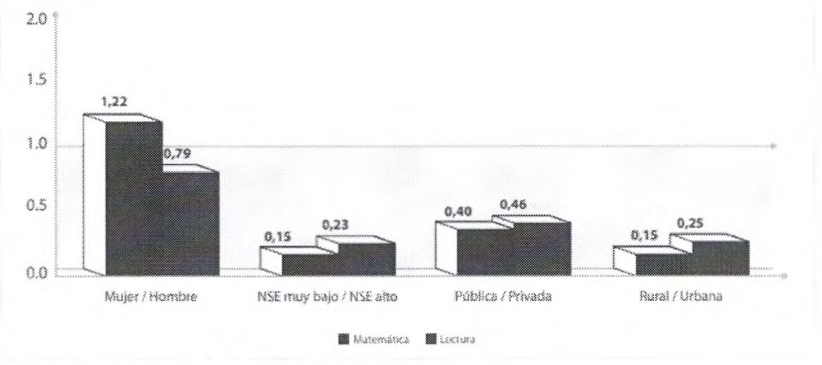
En el documento de Evaluación a nivel de Sistema Nacional: Los avances del Perú hacia el ODS 4, realizado por la ONU (2020) se evidencia el avance deficitario del referido objetivo que tiene como trasfondo las consecuencias de concebir, en la Constitución Política del Perú de 1993, a la educación como un "servicio" o de manera binaria como "un derecho y un servicio" al mismo tiempo.

*El referido documento de evaluación es devastador en su conclusión: "**Como se expone en este documento, existe una extensa evidencia respecto a las inequidades educativas presentes en el país. En ese sentido, se torna prioritario que los hacedores de política puedan disponer y utilizar dicha información para seguir colocando el tema de las inequidades como una prioridad política**".* (ONU, 2020, 21)

Parte de las inequidades a las que se refiere el documento son las que exponemos en las siguientes imagenes:

Imagen 1:

Índices de paridad de los estudiantes de segundo grado de secundaria que logran el nivel satisfactorio en las competencias de matemática y lectura en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), 2019

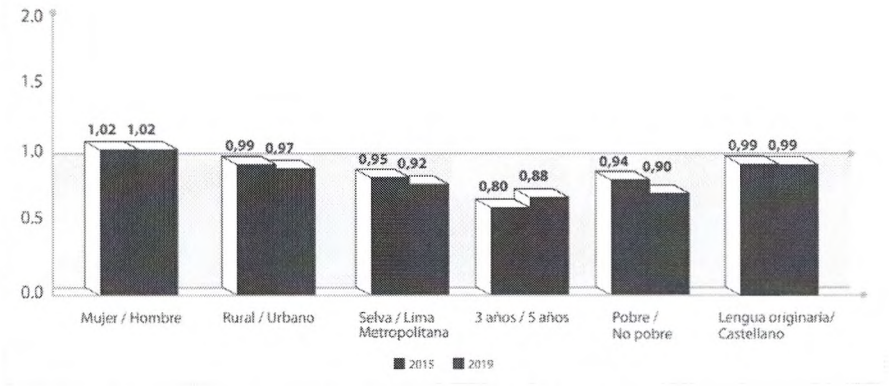


Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), Ministerio de Educación.

Según la fuente, en el anterior gráfico se observa, que la mayor diferencia se encuentra en estudiantes que posees menores niveles socioeconómicos y los que residen en zonas rurales, siendo la lectura el área que presenta una mayor disparidad. Sin embargo, existe también una diferencia acentuada en el caso de las instituciones de tipo de pública y privada tanto en el área de matemática como de lectura.

Imagen 2

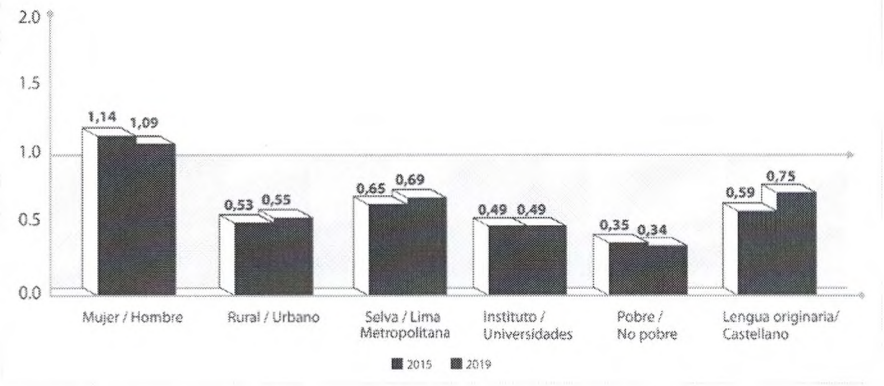
Índices de paridad de la asistencia neta, educación inicial (población de 3 a 5 años), 2015-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Elaboración propia.

Imagen 3:

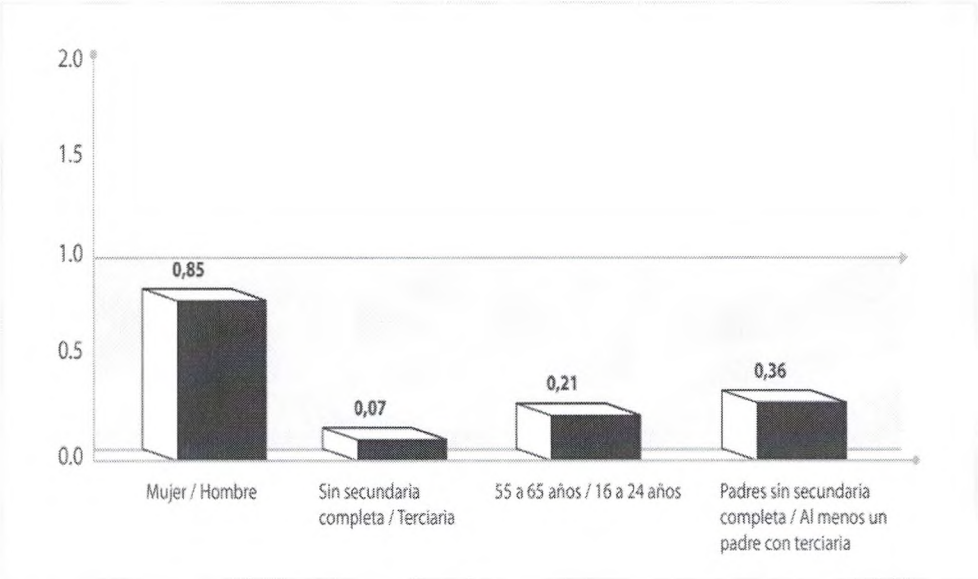
Índices de paridad de la asistencia, educación superior (población de 17 a 24 años), 2004-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Imagen 4.

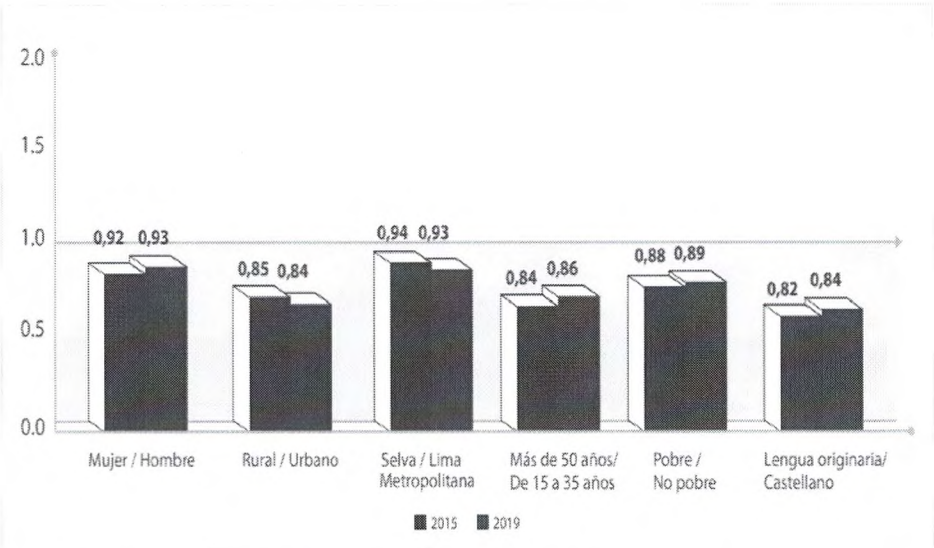
Índices de paridad de los jóvenes y adultos que alcanzan al menos el nivel básico en resolución de problemas en contextos informáticos en la PIAAC, 2018



Fuente: Encuesta de Competencias de los Adultos (PIACC), OECD.

Imagen 5:

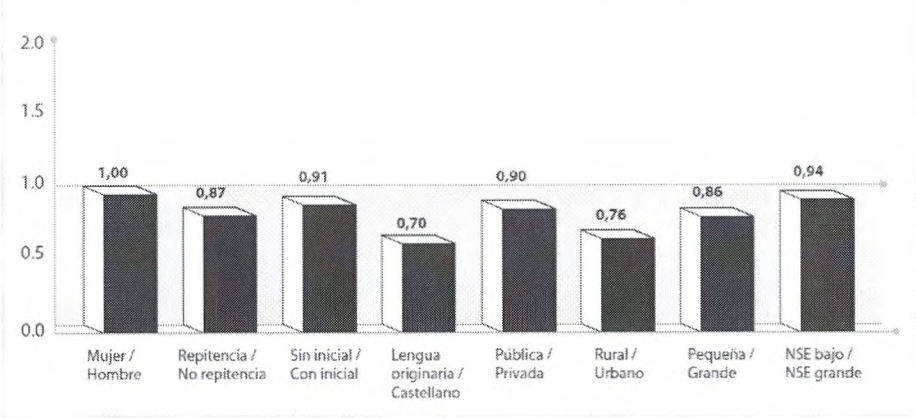
Índice de paridad de la tasa de alfabetización, 2015-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Imagen 6:

Índices de paridad de los estudiantes de segundo grado de secundaria que logran al menos un nivel mínimo en el ICCS, 2016



Fuente: Estudio Internacional de Cívica y Ciudadanía (ICCS), IEA. Elaboración propia.

3. *Análisis de la propuesta legislativa.*

La propuesta legislativa, considerando que el reconocimiento del derecho a la educación tal como está establecido en la Constitución Política del Perú, no garantiza su efectiva materialización a pesar de constituir una importante conquista; pretende modificar el artículo 13° de la Constitución Política del Perú para garantizar que el Estado reconozca, proteja, respete y garantice el derecho a la educación como derecho humano fundamental.

Constitución Política del Perú	***Proyecto de reforma constitucional***
Artículo 13°. *- La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.*	***Artículo 13.-*** *El derecho a la educación es inherente a la persona humana y tiene como finalidad su desarrollo integral, sin discriminación. El Estado reconoce, protege y respeta el derecho a la educación como derecho humano fundamental y garantiza su ejercicio en sus dimensiones de disponibilidad, accesibilidad; aceptabilidad y adaptabilidad. Asimismo, garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos*

	y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo".

Impacto en la legislación nacional

La presente norma es congruente con la legislación nacional y no colisiona con ninguna norma vigente, por el contrario, permitirá garantizar la disponibilidad, la accesibilidad; la aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación que beneficie a todos los peruanos.

4. Análisis de costo beneficio

La presente iniciativa no irroga costo alguno al Estado ni vulnera principios, disposiciones o políticas de disciplina fiscal y presupuestaria muy por el contrario tendrá un impacto directo en la soberanía nacional y el bienestar futuro de la población.

5. Vinculación de la norma propuesta con el acuerdo nacional.

La presente propuesta legislativa tiene vinculación con la Políticas del Acuerdo Nacional N° 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. Así mismo, con la política N° 12. Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte, por la cual, es Estado se compromete a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Con este objetivo el Estado: (a) garantizará el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años, atendiendo la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país; (b) eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades; (c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello; (d) afianzará la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, púberes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo; (e) profundizará la educación científica y ampliará el uso de nuevas tecnologías; (f)

mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad; (g) creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes; (h) erradicará todas las formas de analfabetismo invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural; (i) garantizará recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25 % del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI; (j) restablecerá la educación física y artística en las escuelas y promoverá el deporte desde la niñez; (k) fomentará una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad; (l) promoverá la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral en función de las necesidades del país; (m) fomentará una cultura de prevención de la drogadicción, pandillaje y violencia juvenil en las escuelas; y (n) fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural.

Vinculación con la Agenda Legislativa Período Anual de Sesiones 2022 – 2026

La presente propuesta legislativa tiene vinculación con la Agenda Legislativa Período Anual de Sesiones 2022 – 2026, en los puntos 4. Reformas Constitucionales.

Referencias bibliográficas:

Acuerdo Nacional *(2021). Políticas de Estado. Disponible en:* https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/7-erradicacion-de-la-violencia-y-fortalecimiento-del-civismo-y-de-la-seguridad-ciudadana/

Coraggio, J. *Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? En J.L. Coraggio y R.M. Torres. La educación según el Banco Mundial. Buenos Aires: Miño y Dávila-CEM, pp. 8-56*

Molinero, N. *(2014). El derecho a la educación en el Perú en tiempos neoliberales Disponible en: file:///C:/Users/hchavarry/Downloads/1757-Texto%20del%20art%C3%ADculo-6787-2-10-20170911%20(1).pdf*

ONU (2022). El derecho a la educación desde una perspectiva contemporánea. Disponible en: https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/revisar-el-derecho-la-educaci%C3%B3n-desde-una-perspectiva-contempor%C3%A1nea

UNESCO (2022). Evaluación a nivel de Sistema Nacional: los avances del Perú hacia el ODS 4. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375654.locale=es?fbclid=IwAR3ONvY30ydohuJ2CNeoSvCwSLQ58e4ZURr3sSz37tahLiMv-wI8m1-lQFg