Proyecto de Ley N° 4615/2022-CR

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

PERÚ
CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 5:12pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

SUMILLA: LEY DE FORTALECIMIENTO DE INVERSION PUBLICA EN EDUCACION MEDIANTE NUCLEO EJECUTORES

El Grupo Parlamentario **BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACION NACIONAL**, a iniciativa del Congresista **Alex Antonio Paredes Gonzales**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE FORTALECIMIENTO DE INVERSION PUBLICA EN EDUCACION MEDIANTE NUCLEO EJECUTORES

Artículo 1.- Del Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto fortalecer la inversión pública en Educación bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores.

Artículo 2°. - Finalidad de la Ley
La finalidad de la presente ley es facilitar la ejecución de intervenciones en infraestructura educativa a través de la modalidad de Núcleos Ejecutores, con el fin de contribuir a un efectivo cierre de brechas, tanto en zonas rurales como urbanas.

Artículo 3°. - Modificación del numeral 4.1 del artículo 4 de la ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores
Modifíquese el numeral 4.1 del artículo 4 de la ley 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores en los siguientes términos:

> ***"Artículo 4. Definiciones***
> *4.1 Intervenciones de infraestructura social básica: son inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición (IOARR) y, las actividades para la ejecución de pequeñas obras, cuyo objeto es contribuir a satisfacer las necesidades básicas de la población* ***rural, periurbana o urbana*** *en situación de pobreza y extrema pobreza, entre ellas las vinculadas a infraestructura de* ***instituciones educativas****, puestos de salud, agua potable, letrinas, minipresas, reparación o apertura de trochas carrozables, puentes, muros de contención, redes secundarias de electrificación, mejoramiento de vivienda social, entre otras.*
> *(...)."*

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Artículo 4°. Inclusión de numeral 11.6 en el artículo 11 de la ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores

Inclúyase el numeral 11.6 en el artículo 11 de la ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores en los siguientes términos:

> ***"Artículo 11. Ejecución de las intervenciones por núcleos ejecutores***
> *(...)*
> ***11.6 Para el caso de intervenciones en instituciones educativas en zonas rurales, periurbanas y urbanas; el límite superior de recursos entregados puede ser superior al establecido en el numeral 11.1 del presente artículo."***

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Reglamentación

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS realiza las modificaciones respectivas al Reglamento de la presente, el cual fue aprobado por el Decreto Supremo N° 044 – 2022 – MIDIS, en un plazo no mayor de noventa (30) días calendario.

Lima, marzo de 2023.

PAÚL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
Congresista de la República

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Paúl Gutiérrez T.
Vocero Bloque Magisterial

Germán Tacuri

Edgar Tello Montes

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Francis J. Paredes Castro.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **3** de **abril** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4615/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

HUGO ROVIRA ZAGAL
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialia Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Con la Ley 31015 se autoriza a ministerios, organismos públicos ejecutores, gobiernos regionales y gobiernos locales para que, en el marco de sus competencias, ejecuten intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural o de mantenimiento de las mismas, que contribuyan efectivamente al cierre de brechas orientadas a reducir la pobreza y extrema pobreza en el ámbito rural y periurbano, incluyendo a las comunidades afectadas por terrorismo, bajo modalidad de núcleos ejecutores[1].

Mediante Decreto Supremo N° 004-2022-MIDIS se aprueba el reglamento de la Ley 31015, en donde se regulan las intervenciones de los Ministerios, organismos Públicos ejecutores, gobiernos Regionales y gobiernos Locales para que, en el marco de sus competencias, ejecuten intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural que contribuyan efectivamente al cierre de brechas, o de mantenimiento de las mismas, orientadas a reducir la pobreza y extrema pobreza en el ámbito rural y periurbano, incluyendo a las comunidades afectadas por terrorismo, bajo la modalidad de Núcleo ejecutor[2].

Nuestro país mantiene una brecha de infraestructura educativa desde hace muchos años, la cual se ha agudizado con la pandemia, haciendo que dicha brecha incremente. De acuerdo con el Escale[3] al 2021, el 82% de los locales educativos identificados en todo el país (55,150 de 67,322) presentan algún tipo de riesgo en su infraestructura. De este último número, el 39% (21,669 locales) presentan un riesgo de derrumbe; es decir, que necesitarían una reestructuración total para que puedan operar. Las fallas en la infraestructura se reflejan, por ejemplo, en la calidad de los servicios sanitarios, pieza clave para evitar futuros rebrotes de COVID-19 y otras enfermedades infecciosas. Solo el 47% de los servicios higiénicos dentro de locales educativos en el país están en buen estado. Los índices más bajos se encuentran en Puno, Huancavelica y Apurímac[4].

[1] Artículo 1 de la Ley 31015, en donde se establece el objeto de la ley.
[2] Artículo 1 del DS Nº 004-2022-MIDIS.
[3] Estadística Educativa del Ministerio de Educación
[4] https://elcomercio.pe/peru/gasto-en-obras-en-educacion-aumento-pero-la-brecha-de-infraestructura-se-mantiene-minedu-pedro-catillo-inversion-brecha-educativa-ecdata-noticia/?ref=ecr

Se proyectaba en el 2017, en línea con el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) que al 2025 se requerirían más de S/ 80 mil millones solo para asegurar las condiciones mínimas de los locales escolares. Y otros S/ 29 mil millones para (i) ampliar la capacidad de la infraestructura educativa, (ii) fortalecer la gestión (mejorar el marco normativo y los sistemas operativos) y (iii) garantizar la sostenibilidad de la infraestructura (operación y mantenimiento). Es decir, la brecha de infraestructura escolar al 2025 ascendería a S/109 mil millones. Sin embargo, el ministro de Educación, Rosendo Cerna, en junio 2022 menciono que nuestro país requiere 111,000 millones de soles para cerrar la brecha de infraestructura educativa, e invirtiendo 5,000 millones cada año se cumpliría el objetivo en 20 años. Este incremento se explica por las afectaciones producto de los desastres naturales (Niño Costero 2017) y por las dificultades de la inversión pública nacional (Pandemia Covid 2020). A esto habría agregarle los efectos actuales que afronta nuestro país en el presente 2023.

Así, se requieren tomar medidas urgentes que permitan impulsar con mayor rapidez el cierre de brechas en Educación. Por un lado, se requiere una reestructuración de entidades como el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied), o la identificación de nuevas modalidades o esquemas de inversión.

Se reconoce que el rendimiento escolar se explica por dos factores. El primero incluye las características socioeconómicas, culturales, contexto familiar, hábitos y aptitudes de estudio de los mismos estudiantes. El segundo corresponde a las características del colegio, como la infraestructura y la plana docente[5].

Investigadores de la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile) concluyen que, en países desarrollados, el rendimiento escolar se explica en un 80% por características familiares y en un 20% por las características del colegio, mientras que en países en desarrollo las características de la escuela explican el 60% y las familiares el 40%. Ello indicaría que en un país como el Perú los factores asociados a la infraestructura educativa tienen especial impacto en el rendimiento escolar[6].

[5] https://elcomercio.pe/economia/peru/infraestructura-colegios-afecta-escolares-peruanos-407162-noticia/?ref=ecr
[6] *Idem*

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Medidas para que un sistema educativo con desempeño "pobre" se traslade a un nivel "adecuado"	
Tema	**Intervención**
Profesores y directores con bajas habilidades	- Lecciones estandarizadas: Objetivos, plan de lecciones, materiales de aprendizaje diarios. - Entrenamiento en currículo: Conformación de equipos que visitan los colegios y trabajan con los profesores en las clases para el desarrollo efectivo del programa curricular. - Incentivos por logros sobresalientes: Premios monetarios y reconocimiento a colegios y profesores que alcanzan una mejora importante en los resultados de los alumnos, respecto a las metas establecidas. - Programa de visitas de las autoridades a los colegios con el fin de observar y motivar a los profesores y directores. - Aumento del tiempo de instrucción dedicado a la realización de tareas por los alumnos.
Estándar mínimo de calidad	- Establecimiento de metas mínimas de logro para colegios y alumnos, evaluación continua del aprendizaje de los alumnos y procesamiento de información para monitoreo. - ***Mejora de la infraestructura y recursos de los colegios hasta un nivel mínimo definido para alcanzar las metas de aprendizaje.*** - Provisión de textos y materiales de aprendizaje a todos los alumnos. - Apoyo específico a colegios con bajos rendimientos.
Asistencia de Alumnos	- Aumento de la capacidad de los colegios para garantizar el acceso universal a la educación. - Atención de las necesidades básicas de los alumnos, con el fin de asegurar una mayor asistencia (alimentación gratuita, uniformes, facilidades para aseo).

Fuente: Educación Básica en el Perú Situación actual y propuestas de política. BCRP.

Los Núcleos Ejecutores

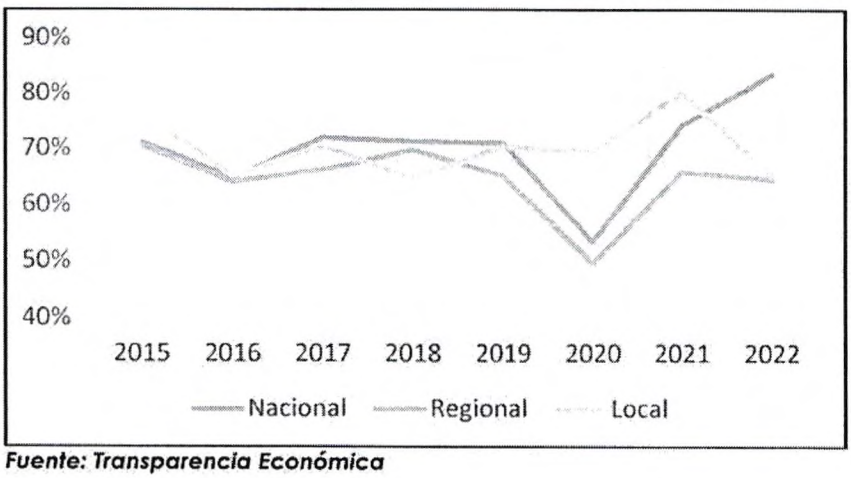
Se trata de un modelo de intervención directa por el cual los miembros de la comunidad administran un proyecto y su financiación. Con este modelo las poblaciones rurales se involucran activamente y "se apropian" de los proyectos, lo que favorece la sostenibilidad de los mismos en el tiempo. El Núcleo Ejecutor es un modelo de gestión y ejecución de proyectos desarrollado a inicios de la década de los noventa en Perú, evolucionando su metodología y gestión hasta nuestros días. Está conformado y tiene su origen en la comunidad, no en los gobiernos municipales u otra autoridad. El

Núcleo Ejecutor, a través de sus representantes, es el encargado de contratar al ingeniero residente (jefe de obra), al supervisor; a un asistente administrativo; un arqueólogo; un especialista ambiental; el gestor y supervisor social, a través de una lista registrada de profesionales conformada por el Ministerio para asegurar las competencias de estos. El resto de personal no especializado es contratado en la propia comunidad que se involucra en la construcción[7].

De las 2,346 obras paralizadas en todo el país, 1,301 fueron ejecutadas bajo la modalidad de administración directa, es decir, la entidad inició la obra con su propio personal, maquinaria y recursos. El costo actualizado de estas inversiones asciende a S/ 3,584 millones. Cabe destacar que esta modalidad de ejecución fue más recurrente entre los gobiernos locales quienes tienen 1,172 proyectos paralizados por más de S/ 2,126 millones en el periodo evaluado. Otras modalidades de ejecución que destacan entre las obras paralizadas son: por contrata (977 obras por S/ 20 mil 638 millones) y **núcleos ejecutores (59 proyectos por S/ 75 millones)**, entre otros[8]. Entre 1991 y 2015, FONCODES implementó más de 55,000 Núcleos Ejecutores, invirtiendo más de S/ 5,300 millones. Es decir, tiene una baja tasa de paralización, y, por el contrario, es un mecanismo eficaz de ejecución de proyectos, además de generar empoderamiento en la población.

La ejecución de inversiones en Educación según el nivel de gobierno promedia el 75% entre los años 2015 – 2022. En el 2022, la ejecución de los gobiernos regionales y locales promedio el 65%, dejándose de ejecutar S/ 2,268 millones, haciendo que el cierre de brecha de infraestructura tome mayor tiempo que el proyectado.

Avance en ejecución de presupuesto de inversiones, según nivel de gobierno



Fuente: Transparencia Económica

[7] https://www.aecid.es/ES/FCAS/Paginas/Noticias/2020/2020_9_8_nucleosejectores.aspx
[8] https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/643238-contraloria-existen-2346-obras-publicas-paralizadas-por-mas-de-s-29-mil-millones

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

De acuerdo con el CENEPRED[9] se identificaban que para la temporada de lluvia del verano 2023, había 11,731 instituciones educativas riesgo muy alto y 8,727 con riesgo alto, es decir 3 de cada 10 corrían el riesgo de ser afectadas. A la fecha, 58 las aulas destruidas como consecuencias de las lluvias y 98 kilómetros de carreteras en la misma condición a los que se agregan 118 puentes igualmente destruidos en el territorio nacional hasta el momento[10].

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La propuesta busca ampliar la posibilidad de ejecución de inversiones en el sector Educativo a través de núcleos ejecutores, tal como lo establece ley 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores.

Para tal fin, se propone la modificación del del numeral 4.1 del artículo 4 de la ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores, a fin de incluir el ámbito urbano, a efecto de que cubrir las entidades que han sido afectadas y que requieren ser remodeladas o mantenidas.

Asimismo, se incluye el numeral 11.6 en el artículo 11 de la ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores, en donde se establece una mayor disposición de recursos para la inversión en educación. El DS N° 004-2022-MIDIS establece un techo 600 UIT[11], es decir no más de S/ 3 millones. La reconstrucción, adecuación o mantenimiento de locales escolares afectados, dada las circunstancias actuales, sobrepasa dicho monto.

III. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa no colisiona con el marco constitucional vigente ni con norma legal alguna; por el contrario, al proponer la modificación de la Ley 31015, se busca viabilizar la ejecución de intervenciones en infraestructura educativa (reconstrucción, adecuación o mantenimiento de locales escolares afectados), no sólo en el ámbito rural sino también urbano, para el fortalecimiento de inversión pública mediante núcleos ejecutores.

---

9 https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca//14597_escenarios-de-riesgo-ante-la-temporada-de-lluvias-2022-2023-periodo-enero-marzo-2023-basado-en-el-informe-tecnico-n010-2022senamhi-dma-spc-pe.pdf

10 https://andina.pe/agencia/noticia-emergencia-lluvias-damnificados-desastres-superan-los-12000-informo-coen-932478.aspx

11 Unidad Impositiva Tributaria

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La medida no genera gasto alguno al erario nacional, toda vez que flexibiliza en parte, en favor de la inversión para educación, los límites para ejecutar obras bajo la modalidad de Núcleo Ejecutor. Hay que tener en cuenta también este puede dinamizar la economía local, toda vez que permitirá la participación de la ciudadanía.

V. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES Y CON LA AGENDA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

La presente iniciativa legislativa, en enmarca dentro de la 12° y 14° Política de Estado, planteada en el Acuerdo Nacional, relacionado a Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte y, Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

Así mismo, este proyecto de ley está vinculado a los temas 35, 26 y 60 de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022 - 2023, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR (25.10.2022).

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777