CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
21 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora 6:07pm

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO Y LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DEL PAÍS

LEY N°.....

La Bancada Parlamentaria Perú Bicentenario, a iniciativa del señor Congresista de la República que suscribe **JORGE ALFONSO MARTICORENA MENDOZA**, en ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa, que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y, de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente Iniciativa:

FORMULA LEGAL

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO Y LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DEL PAÍS

Artículo 1°. – Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar en emergencia el Sistema Educativo Peruano y la infraestructura educativa del país, a fin de dictar medidas para mejorar los servicios, la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas a nivel nacional, reducir la brecha existente, y ofrecer un servicio educativo de calidad, en una infraestructura adecuada y segura.

Artículo 2°. – Declaratoria de emergencia

Declárese en emergencia el Sistema Educativo Peruano y la infraestructura educativa del país, por el período de doce meses a partir de la puesta en vigencia de la presente Ley. El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Educación, podrá prorrogar por única vez, por un plazo adicional la declaratoria de emergencia.

Artículo 3°. – Medidas para mejorar los servicios y la infraestructura educativa

Durante el periodo de emergencia del Sistema Educativo Peruano y la infraestructura educativa del país, se desarrollarán intervenciones de diversa índole, destinadas a consolidar y fortalecer el sistema educativo del país, en atención a las siguientes prioridades:

a) Consolidar y fortalecer la rectoría del Ministerio de Educación.
b) Priorizar la designación del presupuesto de gasto público en el sector educación, del 6% del producto bruto interno (PBI).
c) Mejorar los servicios, la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas a nivel nacional.
d) Reducir la brecha existente en el sector educación del país.
e) Ofrecer un servicio educativo de calidad, en una infraestructura adecuada y segura.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Artículo Primero. –

Encárguese al Ministerio de Educación, en coordinación con los Gobiernos Regionales y locales, en el marco de sus competencias, la actualización y aprobación del Plan Nacional de Emergencia del Sistema Educativo Peruano, y el Diagnóstico de Brechas de Infraestructura o de Acceso a Servicios del Sector Educación.

Lima, abril de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BALCAZAR ZELADA Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2023 14:52:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/04/2023 15:06:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/04/2023 16:59:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTICORENA MENDOZA JORGE ALFONSO FIR 21456255 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 17:13:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2023 12:17:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2023 11:08:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2023 12:17:49-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES. -

De acuerdo con el artículo 13° de la Constitución Política del Perú, la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, agregando en su artículo 17° que el Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.

Por su parte, la Ley N°28044, Ley General de Educación, establece en su artículo 3° que 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*".

Al respecto, el Tribunal Constitucional determinó en su sentencia N°00538-2019-PA/TC que la educación "*es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política*", agregando en esta resolución que "*la educación no es solo un derecho, sino un auténtico servicio público que explica una de las funciones-fines del Estado*".

Adicionalmente, el máximo intérprete de la Constitución, en su expediente N°03925-2017-PA/TC, determinó que "*el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de estos*", precisando más adelante que "*el proceso educativo no solo se restringe a la mera acción de los centros educativos, ni tampoco al entorno familiar. Además de ello, es necesario que el Estado, a través de su aparato administrativo, asuma ante todo un rol tutelar dentro de dicho proceso y no únicamente prestacional. Por ende, se encuentra obligado a adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para que el ejercicio del derecho a la educación sea efectivo, lo que incluye, entre otras cosas, el reconocimiento de los que satisfactoriamente hubieran sido realizado*".

De esta manera, entendiéndose la importancia de la educación como política de Estado, el 22 de julio de 2002 se suscribió el Acuerdo Nacional, como producto del consenso entre la sociedad civil y las organizaciones políticas del país, planteándose un conjunto de políticas que permitan al Estado enrumbar a un desarrollo sostenible; entre otras cosas, se acordó incrementar el presupuesto del sector educación al menos 0.25% cada año, hasta alcanzar un monto equivalente al 6% del PBI.

Lograr esta meta no era indeterminado en el tiempo, pues el año 2014, el entonces presidente del Consejo de Ministros anunció que dicho compromiso debía de ser alcanzado el año 2021[1].

Sin embargo, pese a que el 29 de diciembre del año 2020, se publicó la Ley N°31097, que modificó el artículo 16° de la Constitución Política, estableciendo de manera imperativa que el Estado deberá de invertir anualmente no menos del 6 % del PBI; se puede constatar que el año 2021 se destinó del presupuesto del gasto público poco más de 33 mil millones de soles, al sector educación; mientras que el año 2022 se asignó 35 mil millones de soles, lo que significó, en ambos casos, un equivalente al 4% del PBI[2]; esta situación ha implicado que Perú sea considerado como uno de los países de Latinoamérica que menos invierte en educación[3].

II. MARCO LEGAL. -

- Constitución Política del Perú, que entre sus artículos 13° a 19° desarrolla un marco legal en cuanto al tratamiento del Estado hacia la educación, y sus implicancias.

[1] Portal web del Acuerdo Nacional. Gobierno anuncia incremento de proporción del presupuesto de educación en al menos 0.25% del PBI; publicado el 20/05/2014. Disponible en: **https://acuerdonacional.pe/sesion-109-gobierno-anuncia-incremento-de-proporcion-del-presupuesto-de-educacion-en-al-menos-0-25-del-pbi/**

[2] Portal web de la revista digital Economica. El gasto público para el financiamiento de la educación básica regular y su eficiencia; publicado el 22/12/2022. Disponible en: https://economica.pe/gasto-publico-financiamiento-educacion-basica-regular/

[3] Portal web de Ruiz - Healy Times. ¿Cuánto invierten en educación los países de América Latina?; publicado el 25/02/2021. Disponible en: **https://ruizhealytimes.com/vivir-mejor/cuanto-invierten-en-educacion-los-paises-de-america-latina/**

- Ley N°28044, Ley General de Educación, que tiene como objetivo sentar los lineamientos del sistema educativo educativo nacional, con precisión de las obligaciones del Estado y de los derechos y responsabilidades de las personas.
- Decreto Supremo Nº011-2012-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley Nº28044, Ley General de Educación, con el fin de desarrollar las disposiciones, criterios, procesos y procedimientos contenidos en dicha norma.

III. PROBLEMÁTICA. -

Sin duda, la problemática en el sector educación debido a estas limitaciones presupuestales, se vieron agudizadas con el surgimiento del covid-19 en marzo del año 2020, emitiéndose el Decreto Supremo N°044-2020-PCM, declarando el Estado de Emergencia Nacional, cuyo plazo se vio ampliado continuamente durante estos últimos años, viéndose limitado el derecho al libre tránsito, con ello, se restringió la asistencia física a los centros educativos.

El Estado peruano, en la búsqueda de alternativas de solución a esta problemática, el 20/08/2021 publicó el Decreto Supremo N°014-2021-MINEDU, que declaró en Emergencia el Sistema Educativo Peruano a nivel nacional durante el segundo semestre del año 2021 y el primer semestre del año 2022, por los efectos negativos producidos como consecuencia del brote del COVID-19, determinando que el Ministerio de Educación debía de aprobar el "*Plan de emergencia educativa que contenga las medidas a adoptar en el segundo semestre del año 2021 y en el primer semestre del año 2022*", en un plazo de veinte días hábiles.

En cumplimiento de la norma antes referida, el 21/09/2021 se publicó la Resolución Ministerial N°368-2021-MINEDU, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia del Sistema Educativo Peruano; este documento reflexiona acerca de la situación en la que se vio sumido el sector educación como consecuencia de las restricciones impuestas debido al Covid-19, precisando que "*a nivel nacional, son 8,2 millones de estudiantes matriculados en el 2020 en la Educación Básica Regular y Educación Básica Especial; sin embargo, 705,000*

niñas, niños y adolescentes han interrumpido sus estudios o han estado en riesgo de hacerlo entre el 2019 y 2020, lo cual representa el 8,6% de la población estudiantil mencionada" (pág.9).

Situación crítica que no mejoró para el año 2021, puesto que según informó el Ministerio de Educación, en total 124,533 estudiantes se vieron en la necesidad de interrumpir sus estudios, debido la falta de conectividad o problemas económicos, entre otros[4]. Al respecto, el antes referido Plan Nacional de Emergencia del Sistema Educativo preveía una serie de medidas que debían ser implementadas en los planes institucionales del Ministerio de Educación, y de los demás niveles de gobierno en sus instancias competentes, a través de seis ejes, para lo cual dispuso de un presupuesto total de S/ 2,699'677,707.00 soles.

Posteriormente, el año 2022 destacó por el retorno a la presencialidad en las clases, que fue dispuesta por Resolución Ministerial N°531-2021-MINEDU, "*Disposiciones para el retorno a la presencialidad y/o semipresencialidad, así como para la prestación del servicio educativo para el año escolar 2022 en instituciones y programas educativos de la Educación Básica, ubicadas en los ámbitos urbano y rural, en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19*", de fecha 23/12/2021; modificada por la Resolución Ministerial N°108-2022-MINEDU, de fecha 07/03/2022.

Sin embargo, la problemática en este sector continuaba según informó el Ministerio de Educación ante el Congreso de la República, en la sustentación del presupuesto asignado al sector educación para el año 2022, donde dio a conocer que 245 mil estudiantes interrumpieron sus estudios y 460 mil estuvieron en riesgo; asimismo, que el 71% de locales educativos requiere intervención en infraestructura, mientras que el 39% requiere sustitución total. Cerrar la brecha costaría S/ 113,252 millones[5].

---

[4] Plataforma digital única del Estado Peruano. 124,533 estudiantes interrumpieron su educación en el 2021 debido a la pandemia; publicado el 17/05/2022. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/607069-124-533-estudiantes-interrumpieron-su-educacion-en-el-2021-debido-a-la-pandemia

[5] Portal web del Congreso de la República; disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Presupuesto/files/cronograma_de_sectores/sectores/educaci%C3%B3n/presentacioncongreso_2022__vf1_(1).pdf

Este contexto, dio motivo a que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) advirtiera que Perú está viviendo una crisis educativa sin precedentes[6]. Circunstancia crítica que se acentúa con el hecho que el ministro de Educación, en recientes declaraciones efectuadas el mes de febrero de 2023, indicó que, en la actualidad, de los 55,304 locales educativos públicos que existen a nivel nacional, 30,418 están en mal estado, y 1,041 colegios se encuentran en riesgo inminente de colapso, mientras que la brecha en infraestructura educativa aumentó, llegando para diciembre de 2022 a S/152,447 millones de soles[7].

Este escenario complicado, a nivel de infraestructura, se reproduce en numerosos departamentos del país, como Ica, cuya Dirección Regional de Educación informó que, de 809 locales educativos, el 58.8% de locales se encuentra sin saneamiento y un 36% carecen de información de titularidad del predio, pudiendo verse en detalle en los siguientes cuadros:

RESUMEN REGIONAL DE LOCALES ESCOLARES NO REGISTRADOS, NO SANEADOS Y SANEADOS

PROVINCIA	No registrado	No saneado	Saneado	Total general
CHINCHA	112	27	71	210
ICA	102	65	150	317
NASCA	18	39	39	96
PALPA	19	18	21	58
PISCO	45	31	52	128
Total general	**296**	**180**	**333**	**809**

Fuente: Dirección Regional de Educación de Ica

[6] Portal web de Unicef Perú. Unicef advierte que el Perú vive una crisis educativa sin precedentes y hace un llamado a priorizar a nuestras niñas, niños y adolescentes; publicado el 25/05/2022. Disponible en: https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/unicef-advierte-que-el-peru-vive-una-crisis-educativa-sin-precedentes-llamado-priorizar-ninas-ninos-adolescentes

[7] Portal web de Rpp Noticias. "Ministro de Educación: La situación del sistema educativo que hemos encontrado es una desgracia", publicado el 13/02/2023. Disponible en: https://rpp.pe/politica/gobierno/ministro-de-educacion-la-situacion-del-sistema-educativo-que-hemos-encontrado-es-una-desgracia-noticia-1466442?ref=rpp

RESUMEN REGIONAL DE LAS CONDICIONES DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS LOCALES ESCOLARES

PROVINCIA	1: Riesgo	2: Muy Eficiente	3: Eficiente o Pobre	4: Poco Eficiente o Rural	5: No Eficiente o Urbano	Brecha cerrada	Información por revisar	Sin información	Total general
CHINCHA	76	77	21	12	3	17	3	1	210
ICA	95	135	27	20	4	30	5	1	317
NASCA	24	22	14	12		24			96
PALPA	23	7	6	17	1	4			58
PISCO	29	50	16	9		23		1	128
Total general	247	291	84	70	8	98	8	3	809

Fuente: Dirección Regional de Educación de Ica

A esta crítica situación se suman las intensas lluvias suscitadas en el país desde el mes de marzo del año 2023, con mayor fuerza en la zona Norte, con motivo del ciclón Yaku, lo que obligó al Ministerio de Educación postergar el inicio del año escolar en Lima, a través del Comunicado N°009-2023-MINEDU[8]; medida que se replicó en diversas partes del país; viéndose afectadas la infraestructura de muchos centros educativos de diversos departamentos afectados por las precipitaciones pluviales; como Piura, cuya Dirección Regional de Educación informó que fueron 332 instituciones educativas perjudicadas, sufriendo filtraciones de agua y el humedecimiento de sus paredes[9]; detallando el Ministerio de Educación que 275 colegios permanecen con problemas de infraestructura por lluvias y huaicos, los mismo que no podrían iniciar clases y se ubican entre Tumbes a Ica.

Precisamente, el departamento de Ica también se vio afectada por este fenómeno atmosférico, suscitado el 15 de marzo de 2023, siendo el caso que en la provincia del mismo nombre la Institución Educativa N°22346 "San Martín de Porras" y el Inicial N°19 "Santa Margarita" sufrieron las filtraciones de agua en sus techos y aniego en sus patios y pabellones; mientras que, en la provincia de

[8] Plataforma digital única del Estado Peruano. Se posterga inicio de año escolar en Lima hasta el 20 de marzo; publicado el 11/03/2023. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/724245-comunicado-n-009-2023-minedu

[9] Portal web de Diario La República. Piura: con colegios afectados por las lluvias inician año 2023; publicado el 20/03/2023. Disponible en: https://larepublica.pe/sociedad/2023/03/20/piura-con-colegios-afectados-por-las-lluvias-inician-ano-2023-lrnd-1791320

Chincha, la Institución Educativa N°442 y el Pronoei "María Rosa Mística" vieron afectados sus mobiliarios debido al aumento del caudal del río Matagente. Finalmente, en la provincia de Pisco, la Institución Educativa N°22600, que alberga a la IE N°358, vio perjudicado su frontis debido al paso de huaicos.

Institución Educativa N°22346 "San Martín de Porras", distrito Santiago, provincia de Ica.
Fuente: Dirección Regional de Educación de Ica

I. E. N°19 "Santa Margarita", nivel Inicial, distrito Santiago, provincia de Ica.
Fuente: Dirección Regional de Educación de Ica

Institución Educativa N°442, nivel Inicial, distrito El Carmen, provincia de Chincha.
Fuente: Dirección Regional de Educación de Ica

Pronoei "María Rosa Mística", distrito El Carmen, provincia de Chincha.
Fuente: Dirección Regional de Educación de Ica

IE: 22600 Elia Arriola Meza, distrito de Huancano, provincia de Pisco.
Fuente: Dirección Regional de Educación de Ica

IV. PROPUESTA LEGISLATIVA. -

De acuerdo a las consideraciones antes expuestas, se puede advertir que, aunque por mandato constitucional el presupuesto del sector educación debe ser equivalente al 6% del PBI, ello aún no se cumple pese a que dicho monto debía ser alcanzado el año 2021, agravándose esta situación el año 2020 con la pandemia decretada por el covid-19, que trajo como consecuencia la prohibición de la asistencia física a las clases, circunstancia que perjudicó a muchos sectores del país debido a la falta de conectividad; y, si bien es cierto el año 2022 se dispuso el retorno a la presencialidad de las clases, cuando el Estado peruano desplegaba esfuerzos a través de la implementación de un Plan Nacional de Emergencia del Sistema Educativo Peruano, el año 2023 se manifestaron intensas lluvias en diversas zonas de país, lo que trajo como consecuencia que el retorno a clases se vea aplazado, siendo afectadas la infraestructura de numerosos centros educativos.

En ese sentido, es relevante dictar medidas que permitan superar la situación crítica en el sector educación, en especial en el ámbito de infraestructura, cuya brecha lejos de acortarse, se amplía año a año; contexto que motivó al titular del Ministerio de Educación, a manifestar ante la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República *"la necesidad de declarar en emergencia la infraestructura educativa en el país, con el propósito de tomar acciones para su reducción*[10]".

En consecuencia, es necesario y relevante declarar en emergencia el Sistema Educativo Peruano y la infraestructura educativa a nivel nacional, a fin de dictar medidas para mejorar los servicios, la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas a nivel nacional, reducir la brecha existente, y ofrecer un servicio educativo de calidad, en una infraestructura adecuada y segura.
El tiempo considerado para la referida emergencia, es de doce meses, desde el día siguiente de la publicación de la presente ley, plazo que podría ser

[10] Portal web del Congreso de la República. Minedu informó que brecha en infraestructura educativa continúa ampliándose; Publicado el 02/03/2023. Disponible en: https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/minedu-informo-que-brecha-en-infraestructura-educativa-continua-ampliandose/

prorrogado, por única vez, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Educación.

Durante el periodo de emergencia, se plantea se desarrollen intervenciones de diversa índole, consolidar y fortalecer la rectoría del Ministerio de Educación, y priorizar la designación del presupuesto de gasto público en el sector educación, del 6% del producto bruto interno (PBI).

Finalmente, se encarga al Ministerio de Educación, que, en coordinación con los Gobiernos Regionales y locales, en el marco de sus competencias, se actualice y apruebe el Plan Nacional de Emergencia del Sistema Educativo Peruano, y el Diagnóstico de Brechas de Infraestructura o de Acceso a Servicios del Sector Educación.

Por otro lado, como quiera que legislativamente cabe la observación que la declaración de emergencia de determinado sector es competencia del Poder Ejecutivo, sin embargo, existen antecedentes como la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma, publicada el 19 de febrero de 2021; normativa sobre la cual el Tribunal Constitucional señaló en su sentencia N°00027-2021-PI/TC, que "*la Constitución ha establecido que, dentro de las atribuciones del Poder Legislativo, se encuentren las de expedir leyes, en diversos ámbitos y materias, más aún si estas se hallan relacionadas con el desarrollo y promoción de derechos fundamentales o con aspectos vinculados a la prestación de servicios públicos, entre otros*" (F.J. 66), concluyendo que, el Congreso de la República no invadió las atribuciones del Poder Legislativa.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO. -

El presente proyecto de Ley no plantea la creación ni aumento de gasto público por tanto no genera gasto al Erario, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, por el contrario, atender y solucionar la problemática de la educación, implica luchar

contra la pobreza, toda vez que las Naciones Unidas ha declarado que una de las manifestaciones de la pobreza es la falta o limitado acceso a la educación[11].

VI. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL. -

El proyecto de ley planteado no entra en conflicto ni trasgrede ninguna norma legal vigente, asimismo, se encuentra en armonía con las Políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, en particular con el capítulo II referido a la "Equidad y Justicia Social", que contiene las políticas de reducción de la pobreza (10ma), así como el acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad (12ava).

Lima, abril de 2023

[11] Portal web de las Naciones Unidad; Desafíos Globales, Acabar con la pobreza. Disponible en: https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty