

Proyecto de Ley Nº 165/2016 - CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO

2 6 AGO 2016

Firma: Hora A. 1950

PROYECTO DE LEY QUE PERMITE FLEXIBILIDAD EN EL INGRESO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS EN LOS GRADOS Y AULAS DE 3, 4, 5 Y 6 AÑOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Los Congresistas miembros del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del **Congresista YONHY LESCANO ANCIETA**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107º de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76º del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE PERMITE FLEXIBILIDAD EN EL INGRESO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS EN LOS GRADOS Y AULAS DE 3, 4, 5 Y 6 AÑOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

<u>Artículo 1°.- De la edad cronológica requerida para la matrícula en el aula o grado correspondiente</u>

La matrícula para el nivel de educación inicial y primer grado del nivel de educación primaria en la educación básica regular, de acuerdo a la flexibilidad en la edad de ingreso que dispone la Sexta Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, se sujetará a las siguientes reglas:

1.1. Matrícula de Educación Inicial Los niños y niñas de 3, 4 y 5 años de edad podrán ser matriculados con la edad cronológica requerida para el aula o grado a cumplirse al 31 de julio del respectivo año escolar.

1.2. Matrícula en Educación Primaria Los niños y niñas de 6 años de edad podrán ser matriculados con la edad cronológica requerida para el primer grado de primaria a cumplirse al 31 de julio del respectivo año escolar.

Los padres de familia, podrán voluntariamente matricular a los niños y niñas de 3, 4 y 5 años de edad del nivel de educación inicial y los de 6 años de edad del primer grado del nivel de educación primaria que cumplieran la edad cronológica requerida para el aula o grado correspondiente entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre del respectivo año escolar, previa evaluación de madurez emocional, psicomotriz e intelectual por parte de la institución educativa, en la forma que lo determine el reglamento de la presente Ley.

Artículo 2º.- Derogatoria

Derógase la Resolución Ministerial N° 044-2012-ED y las demás normas que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley, entre ellas las disposiciones correspondientes de la Resolución Ministerial N° 0622-2011-ED.

Artículo 3°.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Educación, reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su vigencia.

Artículo 4°.- Vigencia

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

<u>ÚNICA.-</u> Los niños y niñas que en el presente año lectivo 2016 ingresaron por primera vez al aula de 3, 4 o 5 años correspondientes al nivel de educación inicial o al primer grado del nivel de educación primaria, o que tuvieron matrícula irregular en dichas aulas por motivo de edad durante el año 2015, pueden continuar progresivamente sus estudios en el aula o grado correspondiente siempre que cumplan la edad requerida al 31 de noviembre del 2016 y si los padres así lo desean.

DISPOSICIÓN FINAL

<u>ÚNICA</u>.- Es responsabilidad de las Instituciones Educativas, Unidades de Gestión Educativa Local y Direcciones Regionales de Educación, asegurar el cumplimiento de la presente ley, bajo su responsabilidad.

YONHY LESCANG ANCIETA Congresista de la República

| CONGRESO DE LA REPÚBLICA Lima, |
|---|
| DEPORTE. |
| \ |
| \. |
| JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA Oficial Mayor CONGRESO DE LA REPUBLICA |

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta legislativa tiene por objeto disponer una efectiva flexibilidad para el ingreso de los niños y niñas en los grados y aulas de 3, 4, 5 y 6 años de la educación básica regular en el país.

Es conocido el problema que atraviesan anualmente los padres de familia al tiempo de matricular a sus hijos en los primeros años del nivel de educación inicial. Así por ejemplo, según notas periodísticas recogemos los siguientes casos:

- "Para Verónika Casana, miembro del grupo, su hijo Luis Felipe perdería un año de su vida. 'Él cumple 3 años el 17 de abril. El próximo año todos van a tener 3 años en su salón mientras él 4. No entiendo para qué promueven la estimulación temprana, si ahora nos van a decir esto', señaló."1
- "Padres como Lucía Loyola reclaman el reconocimiento de lo estudiado. Ella consiguió que su hijo Pablo Cárdenas (3) cursara inicial 3 años en el 2011 aunque cumplía años el 20 de abril. No obstante, este año fue rechazado para inicial 4 años. 'Como el año pasado recién se estaba implementando el sistema de información educativa (Siagie), en algunos distritos como Comas aún te permitían matricular a tu hijo. Ahora va a tener que repetir el año', dice."²
- "La pequeña Alejandra cumple 3 años el 23 de abril. Ella ha llevado cursos de estimulación temprana, va al baño sola, habla claramente y dice frases completas. Para su madre, Leticia Correa, era claro que ya era hora de que empezara educación inicial. No obstante, cuando hace dos semanas quiso matricularla en el colegio particular Angelitos de Jesús, en Los Olivos, para el salón de 3 años, se llevó una tremenda sorpresa. 'No la podemos inscribir, señora. Tiene que esperar hasta el próximo año', le dijeron."3

Esta situación se ha presentado a raíz de la dación de la Resolución Ministerial N° 0622-2011-ED que aprueba la Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2012 en las Instituciones Educativas de Educación Básica y Técnico Productiva, la misma que estableció que la matrícula para niños y niñas de 0 a 5 años de edad en el nivel de educación inicial y para el primer grado de educación primaria de educación básica regular se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de marzo del 2012.

¹Fuente: El Comercio. Edición del 21 de enero del 2012. http://elcomercio.pe/lima/1363803/noticia-solo-entraran-inicial-ninos-anos-cumplidos-al-31-marzo 1

² Ibídem.

³ Ibídem.

Posteriormente, frente al reclamo de los padres, el Ministerio de Educación con fecha 26 de enero del 2012 emitió la Resolución Ministerial N° 0044-2012-ED que estableció lo siguiente

- 1. Disponer, por única vez, que los niños y niñas que tuvieron matrícula irregular por motivo de edad durante el año 2011, en las aulas de 3, 4 y 5 años, puedan continuar progresivamente sus estudios en el aula o grado correspondiente, siempre y cuando cumplan la edad requerida hasta el 31 de julio y si los padres de familia así lo deciden. (artículo 1°).
- 2. Ratificar que los niños que en el presente año lectivo 2012 ingresan al aula de tres años y los que ingresarán por primera vez al sistema educativo al aula de 4 ó 5 años, correspondientes al Ciclo II de la Educación Básica Regular, o al primer grado de Primaria, deben tener la edad cumplida al 31 de marzo. (artículo 2°).

En resumen, esta última norma no solucionó el problema en forma definitiva, puesto que solo permite en forma excepcional matricularse a los(as) niños(as) en las aulas de 3, 4 y 5 años si cumplen la edad hasta el 31 de julio, pero solo para aquellos casos de matrícula irregular durante el año 2011, y para el caso de nuevos alumnos ingresantes a las aulas de 3, 4, 5 o 6 años exige cumplir la edad requerida al 31 de marzo.

Estas disposiciones significan una clara vulneración a la Sexta Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, la cual enuncia que "[e]l Ministerio de Educación fijará, con criterio flexible la edad de ingreso a los diferentes niveles de la educación básica, previa evaluación, así como la organización de los ciclos en cada nivel, tratando de asegurar la permanencia de los alumnos hasta finalizar sus estudios". Estas disposiciones infralegales del Ministerio de Educación, no manejan ningún criterio de flexibilidad, sino de rigidez absoluta y no tratan de asegurar la permanencia de los alumnos hasta finalizar sus estudios, sino por el contrario los excluyen de su incorporación a los estudios en educación básica regular en el momento oportuno, sin tomar en consideración su madurez emocional, psicomotriz e intelectual sino únicamente su edad cronológica.

En este sentido, de qué serviría establecer Leyes como la 28124, Ley de promoción de la Estimulación Prenatal y Temprana, disponiendo un marco normativo e institucional que oriente las acciones del Estado y de la sociedad a fin de potenciar el desarrollo físico, mental, sensorial y social del ser humano y a lograr el desarrollo humano armónico e integral de la niñez sin exclusión alguna, a través de la promoción de la Estimulación Prenatal y Temprana, desde la concepción hasta los cinco (5) años de edad, si es que se van a emitir disposiciones reglamentarias anacrónicas y contraproducentes que lejos de potenciar el desarrollo del ser humano en la niñez, lo retrasan y obstaculizan.

Cabe señalar que disposiciones como la Resolución Ministerial N° 0044-2012-ED y la Resolución Ministerial N° 0622-2011-ED son un franco retroceso en materia normativa, puesto que a manera de antecedente la Resolución Ministerial N° 0441-2008-ED que aprobó la Directiva para el Desarrollo Escolar 2009 dispuso que la matrícula en educación inicial se realiza de acuerdo a la edad cronológica, según años cumplidos al inicio del año escolar o por cumplirse al 30 de junio del 2009.

Inclusive la Resolución Ministerial N° 0494-2007-ED que aprobó la Directiva para el Desarrollo Escolar 2008 dispuso que la matricula en educación inicial / primaria se realiza de acuerdo a la edad cronológica, según años cumplidos al inicio del año escolar o por cumplirse al 31 de julio, al igual que las anteriores directivas que igualmente establecían como fecha límite la edad cronológica a cumplir al 31 de julio del respectivo año escolar. Como se aprecia, la Resolución Ministerial N° 0044-2012-ED y la Resolución Ministerial N° 0622-2011-ED son un claro ejemplo de una reforma *in peius* o para peor que vulnera el derecho a la educación.

Por esto la presente iniciativa legislativa, guarda estricta relación con diversas normas constitucionales que establecen el deber del Estado de asegurar el derecho a la educación básica regular de los niños del país. Así, la Norma Fundamental dispone:

Constitución Política "Artículo 4º.-

La comunidad y <u>el Estado protegen especialmente al niño</u>, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. (...)."(énfasis nuestro)

Una premisa básica es que el Estado tiene el deber de proteger al niño, quienes se encuentran también amparados por la Convención sobre los Derechos del Niño⁴. Dicha protección se da, naturalmente, también en el ámbito educativo, más aún durante la formación escolar básica. Por ello, corresponde al Estado garantizar que dicha enseñanza básica no se obstaculice bajo ninguna circunstancia.

Es claro que se debe priorizar el derecho a la educación de los millones de niños y niñas de 3, 4, 5 y 6 años como en este caso, no por un factor cuantitativo sino por la trascendental importancia que tiene la educación básica en esta etapa formativa de su vida, más aún considerando que se trata de un derecho fundamental. En virtud de ello, la Constitución ha precisado normas que corroboran la relevancia del derecho a la educación. Lo que se debe

⁴ CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO:

[&]quot;Artículo 1º. Para efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad." (énfasis nuestro)

procurar es que cuando se encuentran de por medio los miembros más frágiles de la sociedad, como los niños y niñas debe prevalecer la protección de sus derechos. En tal sentido, es importante resaltar que la Convención sobre los Derechos del Niño⁵ establece lo siguiente:

"Artículo 3.

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

(...)."(énfasis nuestro)

Como se demuestra, la Resolución Ministerial N° 0044-2012-ED y la Resolución Ministerial N° 0622-2011-ED, no ha considerado el interés superior del niño, sino que por el contrario lo ha vulnerado. Así, el presente proyecto de ley busca hacer efectivo el carácter primordial de la educación de los niños, establecido en el artículo 13º de la Constitución que dispone:

Constitución Política

"Artículo 13º.-

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." (énfasis nuestro)

La importancia de la educación es congruente con lo establecido también en la Declaración Universal de Derechos Humanos cuyo artículo 26º establece lo siguiente:

"Artículo 26°.-

(...)

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (...)."

A mayor abundamiento, el artículo 14º de la Constitución es claro en establecer que la educación prepara para el trabajo:

⁵ Aprobada mediante Resolución Legislativa Nº 25278.

Constitución Política

"Artículo 14.-

La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad. (...)

La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa. (...)."(énfasis nuestro)

En este orden de ideas, es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación:

Constitución Política

"Artículo 16.-

 (\ldots)

Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.

Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República." (énfasis nuestro)

¿Acaso el Estado está cumpliendo con el deber constitucional de asegurar q que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada con la dación de la Resolución Ministerial N° 0044-2012-ED y la Resolución Ministerial N° 0622-2011-ED? En lo absoluto, sino que por el contrario está limitando la posibilidad de recibir una educación adecuada, forzando en la práctica a niños y niñas a repetir un grado o aula de 3, 4, 5 o 6 años simplemente porque no cumplieron la edad cronológica requerida al 31 de marzo, pese a tener la suficiente madurez emocional, intelectual y psicomotriz.

Al respecto, resulta pertinente citar lo resuelto por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-891/07 del 25 de octubre de 2007, en donde señalan lo siguiente:

"(...) reconoce que la educación es un derecho fundamental de todos los niños, y según el artículo 1° de la Convención sobre los derechos del niño (...) y (ii) según el principio de interpretación pro infans –contenido también en el artículo 44-, debe optarse por la interpretación de las disposiciones que menos perjudique el derecho a la educación de los niños En este orden de ideas, la Corporación precisó en la Sentencia T-787 de 2006: '(i) que la edad señalada en el artículo 67 de la Constitución, interpretado a la luz del artículo 44 ibídem, es sólo un criterio establecido por el constituyente para delimitar una cierta población objeto de un interés especial por parte del Estado 14; (ii) que el umbral de 15 años previsto en la disposición aludida corresponde solamente a la edad en la que normalmente los estudiantes culminan el

noveno grado de educación básica, pero no es un criterio que restringa el derecho a la educación de los menores de edad, (...) que las edades fijadas en la norma aludida no puede tomarse como criterios excluyentes sino inclusivos.'"

A ello cabe añadir, a manera de legislación comparada, que en Colombia por Decreto N° 1860 de 1994, en su artículo 8º referido a las edades en la educación obligatoria se ha dispuesto que "el proyecto educativo institucional de cada establecimiento educativo definirá los límites superiores e inferiores de edad para cursar estudios en él teniendo en cuenta el desarrollo personal del educando que garantice su incorporación a los diversos grados de la educación formal. Para ello atenderá los rangos que determine la entidad territorial correspondiente, teniendo en cuenta los factores regionales, culturales y étnicos", lo cual constituye también una clara muestra de la aplicación del criterio de flexibilidad al momento del ingreso de los alumnos en los niveles de estudio correspondientes.

Así, la presente iniciativa legislativa busca concretizar el deber del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y de promover el bienestar general de la población establecido en el artículo 44° de la Constitución. Al respecto, debe precisarse que la Ley General de Educación, Ley Nº 28044, dispone lo siguiente:

"Artículo 21.- Función del Estado

El Estado promueve la universalización, calidad y equidad de la educación. Sus funciones son:

- a) Ejercer un rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional.
- (...)
- e) Garantizar iguales oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo que favorezcan el aprendizaje oportuno, efectivo y pertinente. (...)." (énfasis nuestro)

Por lo expuesto, la presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer que la matrícula para el nivel de educación inicial y primer grado del nivel de educación primaria en la educación básica regular, de acuerdo a la flexibilidad en la edad de ingreso que dispone la Sexta Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, se sujetará a las siguientes reglas:

 En el caso de la matrícula de Educación Inicial, los niños y niñas de 3, 4 y 5 años de edad podrán ser matriculados con la edad cronológica requerida para el aula o grado a cumplirse al 31 de julio del respectivo año escolar. En el caso de la matrícula en Educación Primaria, los niños y niñas de 6 años de edad podrán ser matriculados con la edad cronológica requerida para el primer grado de primaria a cumplirse al 31 de julio del respectivo año escolar.

Adicionalmente propone que los padres de familia, podrán voluntariamente matricular a los niños y niñas de 3, 4 y 5 años de edad del nivel de educación inicial y los de 6 años de edad del primer grado del nivel de educación primaria que cumplieran la edad cronológica requerida para el aula o grado correspondiente entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre del respectivo año escolar, previa evaluación de madurez emocional, psicomotriz e intelectual por parte de la institución educativa, en la forma que lo determine el reglamento de la presente Ley.

Además deroga la Resolución Ministerial N° 044-2012-ED y las demás normas que se opongan a lo dispuesto por la presente propuesta de ley, entre ellas las disposiciones correspondientes de la Resolución Ministerial N° 0622-2011-ED.

Finalmente, contempla una disposición transitoria en la que se establece que los niños y niñas que en el presente año lectivo 2012 ingresan por primera vez al aula de 3, 4 o 5 años correspondientes al nivel de educación inicial o al primer grado del nivel de educación primaria, o que tuvieron matrícula irregular en dichas aulas por motivo de edad durante el año 2011, pueden continuar progresivamente sus estudios en el aula o grado correspondiente siempre que cumplan la edad requerida al 31 de noviembre del 2012 y si los padres así lo desean. Es responsabilidad de las Instituciones Educativas, Unidades de Gestión Educativa Local y Direcciones Regionales de Educación, asegurar el cumplimiento de esta disposición, bajo su responsabilidad.

II. ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al Tesoro Público. Lejos de ello, el proyecto de ley permite hacer efectivo el criterio flexible en el ingreso de los niños y niñas en los grados y aulas de 3, 4, 5 y 6 años de la educación básica regular, de modo tal que cumpla el Estado con el fin de potenciar el desarrollo físico, mental, sensorial y social del ser humano y a lograr el desarrollo humano armónico e integral de la niñez sin exclusión, obstaculización o traba alguna como la edad cronológica, sin considerar su grado de madurez emocional, psicomotriz e intelectual.

III. <u>EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN</u> NACIONAL

El efecto de la presente iniciativa legislativa sobre la legislación nacional implica la dación de un marco normativo general que hace efectivo el criterio flexible en el ingreso de los niños y niñas en los grados y aulas de 3, 4, 5 y 6 años de la educación básica regular, así como deroga la Resolución Ministerial N° 044-2012-ED y las demás normas que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley, entre ellas las disposiciones correspondientes de la Resolución Ministerial N° 0622-2011-ED.

IV. <u>VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA</u>

El presente Proyecto de Ley se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional: Décimo Primera - Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y Décimo Segunda - Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción.