

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA LEY N° 29694 “LEY QUE PROTEGE A LOS CONSUMIDORES DE LAS PRACTICAS ABUSIVAS EN LA SELECCION O ADQUISICIÓN DE TEXTOS ESCOLARES”

Consideramos que es importante mejorar la evaluación de la calidad de los textos escolares no sólo de la Educación Básica sino también de la Técnico-Productiva. Asimismo creemos necesario establecer mecanismos para evitar la concertación de precios que hacen las editoriales con los directores o profesores de las instituciones educativas.

En este orden de ideas nos permitimos recomendar la presentación de un Proyecto de Ley para modificar la Ley N° 29694 con las siguientes precisiones:

- Establecer un “Sistema de Evaluación y Certificación de Textos Escolares” a cargo del Ministerio de Educación cuyas funciones incluya los siguientes componentes: (1) Elaboración de las especificaciones técnicas de parte del Ministerio, (2) Elaboración de los prototipos de parte de las empresas concursantes, (3) impresión de los materiales, (4) distribución a las escuelas y (5) capacitación a los docentes y uso en las escuelas¹.
- La propuesta de modificación debe mantener las demás disposiciones de la Ley como son: proceso de adquisición de textos (art.3); creación del Observatorio Nacional de Textos Escolares (art. 4) y las infracciones y sanciones (art.5).

Creemos que esta propuesta es la más viable porque la experiencia nos dice que los congresistas se muestran reacios a derogar una Ley dado por ellos mismos. No sucede lo mismo cuando se trata de una modificación a la norma.

Por otro lado este ha sido la propuesta que manejaba el mismo Ministerio de Educación. En efecto, en el mes de marzo de 2011 cuando los medios de comunicación denunciaron la concertación de precios de los textos escolares (situación que da nacimiento a la propuesta legislativa), el Ministro de Educación, José Antonio Chang, en compañía del Jefe de INDECOPI en conferencia de prensa anunció que “...se implementará un *Sistema de Acreditación de los textos escolares para verificar que los libros que se venden a las escuelas privadas, más allá del beneficio económico, tengan el contenido de calidad que el diseño curricular exige*”².

En dicha oportunidad, el Ministro anunció también “*que Indecopi exigirá a los colegios publicar la lista de precios de los textos escolares que ofertan las editoriales,*

¹ Ver Informe Final de “Presupuesto Evaluado: Materiales Educativos”. MED. Panelistas: Martín Benavides (coordinador), Juan José Díaz, Verónica Villarán/ Nov. 2009”.

² Ver Diario “El Comercio”. Edición del 08 de marzo de 2011. En esa misma edición “El Comercio” da cuenta de que “..., la Cámara Peruana del Libro (CPL) anunció que promoverá la firma de un Pacto Ético entre colegios particulares y entidades públicas y privadas vinculadas a la compra y venta de textos escolares, a fin de evitar negociados en perjuicio de la economía de los padres de familia”

para que los padres de familia, en caso de haber sido engañados, puedan pedir el reembolso de dinero”.

Por lo demás el MINEDU tiene una política concreta sobre los materiales educativos que lo realiza en el ámbito de las disposiciones legales vigentes. En esa dirección el Reglamento de Educación Básica Regular, aprobada por Decreto Supremo N° 013-2004-ED, dispone que *“El Ministerio de Educación elabora la Política Pedagógica que tiene por objetivo garantizar a todos los estudiantes el acceso a aprendizajes significativos y de calidad, regula y articula de manera coherente los factores de calidad señalados en el artículo 13° de la LGE, e incluye lineamientos y acciones fundamentales respecto a: **El diseño, producción, distribución y utilización de los materiales educativos**” (art. 19°, literal d).*

**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE
LA MODIFICACION DE LA LEY N°
29694**

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA MODIFICACION DE LA LEY N°
29694**

Artículo 1°.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es la modificación del artículo 2° de la Ley N° 29694.

Artículo 2°.- Modificación de la Ley N° 29694

Modifíquese el artículo 2° de la Ley N° 29694 en los siguientes términos:

Artículo 2. Evaluación y certificación

- 2.1. Crease el “Sistema de Evaluación y Certificación de Textos Escolares de la Educación Básica” a cargo del Ministerio de Educación cuyas funciones incluya los siguientes componentes: (1) Elaboración de las especificaciones técnicas, (2) supervisión en la elaboración de los prototipos de parte de las empresas concursantes, (3) vigilancia en la impresión de los materiales, (4) certificación de la calidad de los textos escolares (5) distribución a las escuelas y (6) capacitación a los docentes y uso en las escuelas.
- 2.2. La certificación de la calidad de los textos escolares incluye que éstos satisfagan una vocación de permanencia que permita cumplir con los lineamientos generales del proceso educativo y que haga posible su uso por varios años. Para estos fines, deben diferenciarse los libros de consulta de aquellos que tengan un contenido práctico o de actividades.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamentación

En un plazo de treinta días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley, el Poder Ejecutivo dicta el reglamento correspondiente.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La ley N° 29694 nace de la constatación de que existe concertación de precios de los textos escolares entre las editoriales y los directores y profesores de las Instituciones Educativas Privadas y también Públicas. Este hecho incrementa el precio de los referidos textos hasta en 30%, monto que es dado por las editoriales como “comisiones” y que es cargado al precio final de los mismos en perjuicio de la economía de los padres de familia y también en desmedro de la calidad de la educación.

Buscando dar solución a este hecho condenable, la referida ley plantea dos medidas concretas: (1) Establecer el “*Sistema Nacional de la Calidad de los Textos Escolares de la Educación Básica*” dentro del “Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)”, y (2) Crear el Observatorio Nacional de Textos Escolares a cargo del MINEDU.

Las observaciones que planteamos se refieren a la primera medida. En efecto, la Ley General de Educación (Ley N° 28044) crea el “Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa” (SINEACE) para operar con organismos específicos a fin de: (a) **evaluar** la calidad de los aprendizajes y de los procesos pedagógicos y de gestión, (b) **acreditar** la calidad de las instituciones educativas públicas y privadas y (c) **certificar y recertificar** las competencias profesionales³.

En esa misma dirección la Ley del SINEACE, Ley N° 28740, precisa que “*El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa*” es el conjunto de organismos, normas y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación ...” (art. 2°).

Por otro lado el SINEACE ejerce sus competencias a través de sus órganos operadores, los que tienen entre sus objetivos el de “*Garantizar la óptima calidad de las instituciones educativas fomentando procesos permanentes de sus servicios*”; y entre sus funciones la de “*Establecer los estándares que deberán cumplir las instituciones educativas para ofrecer el servicio educativo*”⁴.

Ahora bien, teniendo presente este marco legal podemos apreciar que lo propuesto por la Ley N° 29694 respecto a incluir dentro del SINEACE otro sistema denominado “Sistema de la calidad de los textos escolares de la educación básica” acarrea dificultades por las siguientes consideraciones:

1.- La Ley 29694 rompe el principio de coherencia que debe existir en la legislación nacional porque al establecer un “Sistema de la calidad de los textos escolares de la educación básica” dentro del SINEACE distorsiona no sólo la definición de éste sino también sus funciones.

³ Ver Artículos 14°, 15° y 16° de la LGE y artículo 6° de la Ley del SINEACE N° 28740.

⁴ Literal a) del art. 17° y literal a) del art. 18° de la Ley 28740

Tal como hemos señalado líneas arriba, de acuerdo al artículo 2º de la Ley 28740, el SINEACE es *“el conjunto de organismos, normas y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, ..”*. Por lo tanto El SINEACE no es el conjunto de sistemas. Esta distorsión hace que la referida Ley 29694 crea un sistema de la calidad de los textos escolares y, sin embargo, termina restringiendo las funciones de ese sistema a la “acreditación” de los mencionados textos escolares dejando la “evaluación” sólo como nombre del Sistema (ver artículo 2º)⁵.

2.- Por otro lado el artículo 2.2 de Ley 29694 establece que *“La certificación de la calidad de los textos escolares se realiza dentro del ámbito del órgano competente del Sineace, ...”*.

Es evidente que el concepto de “certificación” que trae la referida Ley 29694 tiene alcances distintos al que se maneja en el SINEACE. En efecto, la LGE establece que en el ámbito de sus competencias los organismos del referido Sistema *“certifican y recertifican competencias profesionales”* (art. 16º). La claridad de la norma nos lleva a afirmar que los órganos del SINEACE no “certifican textos escolares”.

Y con mayor precisión el artículo 11º de la Ley del SINEACE, Ley N° 28740, define la Certificación como *“... el reconocimiento público y temporal de las competencias adquiridas dentro o fuera de las instituciones educativas para ejercer funciones profesionales o laborales, La Certificación es un proceso público y temporal. Es otorgado por el colegio profesional correspondiente, previa autorización, de acuerdo a los criterios establecidos por el SINEACE. Se realiza a solicitud de los interesados”*.

Este es un tema central en el análisis porque cualquier función adicional que quiera darse a los órganos del SINEACE deberá hacerse de acuerdo a lo establecido en la LGE y en la Ley N° 28740⁶.

Por ello resulta incoherente lo establecido por la Ley 29694, pues otorga funciones adicionales a uno de los órganos del SINEACE distintas a las establecidas en la normatividad existente. No hay que olvidar que de acuerdo a ley, el conjunto de organismos, normas y procedimientos que integran el SINEACE, deben estar “estructurados e integrados funcionalmente” (ver art. 2º de la ley 28740).

3.- En toda la legislación sobre el SINEACE existe unidad y coherencia entre los conceptos de **evaluación, acreditación y certificación** con la finalidad de mejorar la calidad educativa, Se trata de ámbitos generales dentro de los cuales se deben dar acciones específicas a fin de que las instituciones públicas y privadas puedan brindar un servicio de calidad.

⁵ Sobre este particular la Ley 29694 tiene también incoherencia interna: lleva como título *“Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares”*; sin embargo el artículo 2º tiene el título de *“Acreditación y certificación”*, pero establece un sistema de la *“calidad de los textos escolares”* y termina dando a los órganos competentes la función de *“certificación del calidad de los textos escolares”*.

⁶ El literal f) del artículo 18º de la Ley 28740 establece que *“Los órganos operadores del SINEACE cumplen las funciones que les asigna el artículo 16º de la Ley General de Educación N° 28044 y las leyes específicas sobre la materia, en tanto no se opongan o sean distintas a las previstas en la presente Ley y en su reglamento”*.

En esta perspectiva, la función principal del SINEACE es la de *“Definir y enunciar los criterios, conceptos, definiciones, clasificación, nomenclaturas y códigos que deberán utilizarse para la evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa a fin de posibilitar la integración, comparación y el análisis de los resultados obtenidos”* (Art. 6º, literal a) de la Ley 28740).

El concepto de certificación de la Ley 29694 no se enmarca dentro de estos criterios y aparece como una acción aislada y limitada a una determinada situación como es el de la calidad de los textos escolares. La referida Ley no ha tomado en cuenta que en el SINEACE se **evalúa** la calidad de los aprendizajes y de los procesos pedagógicos, se **acredita** la calidad de las instituciones educativas y se **certifica** las competencias profesionales.

4.- Si tenemos en cuenta el debate que se dio en el Pleno del Congreso de la República cuando se discutió el dictamen de la Ley 29694, podemos comprobar que existe una distorsión respecto a los alcances que tiene el SINEACE, ya que se entiende erróneamente que este Sistema puede medir y evaluar todos los factores que contribuyen a la calidad educativa⁷.

Siguiendo esa lógica los legisladores han asumido que los textos escolares, que forman parte del componente denominado “materiales educativos”, constituyen un factor de la calidad educativa expresamente establecido en el literal f) del artículo 13º de la LGE por lo que pueden ser medibles y evaluados por el SINEACE.

Pero esa particular forma de entender al SINEACE no es exacta ni mucho menos adecuada. Por ello es que la LGE al señalar los factores que interactúan para lograr la calidad educativa establece claramente que *“Corresponde al Estado garantizar los factores de la calidad en las instituciones públicas. En las instituciones privadas los regula y supervisa”* (Art. 13º de la LGE). Ni siquiera el Ministerio de Educación solo podría garantizar la evaluación de todos estos factores.

5.- La ley 29694 prescribe que la certificación de la calidad de los textos escolares se realiza dentro el ámbito del órgano competente del SINEACE (ver art. 2.2). Como quiera que la propuesta está referida a los textos de la Educación Básica, debe entenderse que la certificación lo deberá realizar el “Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa (IPEBA)”.

Sin embargo la Ley N° 28740, Ley del SINEACE define al IPEBA como *“...el órgano operador encargado de definir los estándares de medición internos e indicadores para garantizar en las instituciones educativas de la Educación Básica y Técnico-Productiva públicas y privadas los niveles aceptables de calidad educativa así como alentar la aplicación de las medidas requeridas para su mejoramiento”* (art. 21º).

Estamos ante una nueva incongruencia de la mencionada Ley 29694 pues tal como se señala en el párrafo anterior, el IPEBA define los estándares e indicadores de la calidad educativa. Podría entenderse que dentro de esta definición estaría comprendida la elaboración de estándares que deben cumplir los textos escolares, lo cual sería desnaturalizar las funciones de este órgano que, en el marco del SINEACE, lo que hace

⁷ Ver la sesión vespertina del Congreso realizada el miércoles 11 de mayo de 2011. “Diario de los Debates”. En www.congreso.gob.pe

es elaborar los criterios para que con su autorización, los Colegios Profesionales u órganos competentes, certifiquen las competencias profesionales o laborales.

Por otro lado debemos precisar que el IPEBA realiza sus funciones en el ámbito de las instituciones educativas de la Educación Básica y Técnica Productiva; mientras que la Ley 29694 legisla sobre la certificación de la calidad de los textos escolares sólo para el ámbito de la Educación Básica.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, podemos afirmar que es necesario dar solución al problema de la concertación de precios de los textos escolares entre las editoriales y los directores y profesores de las Instituciones Educativas Privadas y también Públicas, estableciendo mecanismos que no distorsionen el funcionamiento del “Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa” (SINEACE) creado por le Ley General de Educación.

Por ello, el presente Proyecto de Ley propone la modificación del artículo 2º de la Ley N° 29694 para establecer un Sistema diferente al SINEACE⁸. La propuesta establece la creación del “*Sistema de Evaluación y Certificación de Textos Escolares de la Educación Básica*” a cargo del Ministerio de Educación cuyas funciones incluya los siguientes componentes: (1) Elaboración de las especificaciones técnicas, (2) supervisión en la elaboración de los prototipos de parte de las empresas concursantes, (3) vigilancia en la impresión de los materiales, (4) certificación de la calidad de los textos escolares (5) distribución a las escuelas y (6) capacitación a los docentes y uso en las escuelas.

Asimismo se cuida de precisar que la certificación de la calidad de los textos escolares incluye que éstos satisfagan una vocación de permanencia que permita cumplir con los lineamientos generales del proceso educativo y que haga posible su uso por varios años. Para estos fines, deben diferenciarse los libros de consulta de aquellos que tengan un contenido práctico o de actividades.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

El presente Proyecto de Ley se enmarca dentro de los artículos 13º y 14º de la Constitución Política, así como de la Ley N° 27665, Ley de Protección a la economía familiar respecto al pago de pensiones en centros y programas educativos privados; de la Ley N° 26549, Ley de Centros Educativos Privados. Asimismo, la propuesta legislativa está relacionada y se ubica dentro de los alcances de la Ley General de Educación N° 28044.

Dado que se propone la creación de un “*Sistema de Evaluación y Certificación de Textos Escolares de la Educación Básica*” a cargo del Ministerio de Educación, el

⁸ Tanto el Proyecto de Ley como el Dictamen que dieron origen a la Ley 29694 propusieron en su oportunidad la creación de un “Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad de los textos escolares” a cargo del Ministerio de Educación distinto al SINEACE creado por la LGE. Fue en el Pleno del Congreso en donde se modificó la propuesta sin que haya un mayor debate, insertando el referido sistema dentro del SINEACE.

presente Proyecto de Ley tiene incidencia y efectos positivos dentro de la legislación nacional porque complementa las disposiciones establecidas en las leyes señaladas que buscan garantizar la calidad de la educación en el país.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley no representará gasto para el erario nacional porque se propone que el “*Sistema de Evaluación y Certificación de Textos Escolares de la Educación Básica*” esté a cargo del Ministerio de Educación a fin de que se utilicen los mecanismos y la infraestructura que existe en este Ministerio.

Hay que recordar que el Reglamento de Educación Básica Regular, aprobada por Decreto Supremo N° 013-2004-ED, dispone que “*El Ministerio de Educación elabora la Política Pedagógica que tiene por objetivo garantizar a todos los estudiantes el acceso a aprendizajes significativos y de calidad, regula y articula de manera coherente los factores de calidad señalados en el artículo 13° de la LGE, e incluye lineamientos y acciones fundamentales respecto a: **El diseño, producción, distribución y utilización de los materiales educativos***” (art. 19°, literal d). En esta dirección la política sobre materiales educativos que realiza el Ministerio debe adaptarse al presente Proyecto de Ley utilizando toda la infraestructura que tiene.

Por ello la ejecución del presente Proyecto de Ley traerá beneficios significativos, pues se tendrán textos escolares de mayor calidad para los estudiantes y las editoriales harán un trabajo también de calidad en beneficio de la educación en general y de la economía de los padres de familia en particular.

Lima, de de 2011