

165,709,749/2016-CR



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 11 de enero de 2017

OFICIO N° 066 -2017 -PR

Señora
LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que modifica el artículo 36 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación. Al respecto, estimamos conveniente observarla por lo siguiente:

- a. La Ley establece agregar un último párrafo en los literales a) y b) del artículo 36 de la Ley N° 28044, en los siguiente términos:

"Artículo 36.- Educación Básica Regular

a) Nivel de Educación Básica Inicial

(...)

La matrícula para niños y niñas de 3, 4 y 5 años, se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de julio de cada año escolar.

b) Nivel de Educación Primaria

(...)

La matrícula para niños y niñas al primer grado, se realiza de acuerdo a la edad cronológica al 31 de julio de cada año escolar."

Además, la Ley establece en su primera y segunda disposición complementaria final que el Ministerio de Educación deberá impartir las disposiciones para que el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa – SIAGIE se adecúe a las modificaciones de la presente norma; y que los niños y niñas que ingresaron por primera vez al aula de 3, 4 o 5 años del nivel de educación inicial o al primer grado de educación primaria o que tuvieron matrícula irregular en dichas aulas por motivo de edad durante el año 2015 podrán continuar progresivamente sus estudios en el aula o grado correspondiente siempre que hayan cumplido la edad requerida al 31 de julio de 2016.

- b. Con relación al sustento técnico – pedagógico para determinar la edad del estudiantado para acceder a la educación del nivel inicial y del nivel primaria al 31 de marzo del respectivo año escolar no contaría con suficiente sustento científico. Deborah J. Stipek (2003)¹, profesora de la Universidad de Standford, que también fue citada en el dictamen de la Ley materia bajo comentario, sostiene en su investigación

¹ Recuperado de <http://www.encyclopedia-infantes.com/sites/default/files/textes-experts/es/2580/edad-de-ingreso-a-la-escuela.pdf>

1

que la edad no es un predictor del rendimiento escolar en los aspectos cognitivos o académicos estudiados (comunicación y matemática) no reporta sobre otros aspectos del desarrollo integral, y más bien indica que hay evidencia de que factores étnicos y socioeconómicos afectan el rendimiento. Esta última conclusión de la investigación de Stipek, proporciona argumentos con respecto de la existencia de otros factores no exclusivamente intelectuales, los cuales son decisivos en el rendimiento escolar y que forman parte de las características diversas de los estudiantes del país.

- c. Por tanto, es función del Ministerio de Educación normar, para todo el país, el acceso a la educación básica y promover el desarrollo integral de niños y niñas, fomentando el acceso a programas y modelos educativos de calidad. Para ello, debe considerar la complejidad y diversidad de los factores biológicos, neurológicos, sociales, económicos, culturales, nutricionales que, entre otros, inciden en el desarrollo infantil.
- d. En este orden de ideas, el Ministerio de Educación ha empleado criterios técnico – pedagógicos basados en teorías del desarrollo humano para definir esa edad cronológica, cuyo fundamento es el velar por el desarrollo madurativo y oportuno de las potencialidades de los niños y las niñas. El criterio establecido para definir esta edad cronológica se basa en teorías del desarrollo humano referidas al desarrollo de la personalidad, de la inteligencia, de lo psicosocial, de lo socio histórico cultural, entre otras. Estas teorías aportan una mirada integral del ser humano en todas sus dimensiones y evidencian que, entre los 6 y 7 años, se producen procesos de desarrollo que sientan las bases para los aprendizajes formales vinculados a la lectura, escritura, y operaciones matemáticas básicas.

En ese sentido, es en esas edades, y no antes, que el niño se encuentra preparado para asumir los retos de aprendizaje que plantea la educación primaria.

- e. De igual modo, el informe mencionado precisa que la maduración es una condición necesaria para el aprendizaje. Ello quiere decir que la madurez del equipamiento neurobiológico, emocional, cognitivo y social es fundamental para un buen aprendizaje. Si éste no está maduro, no es posible aprender adecuadamente, ya que no existen las estructuras mentales y emocionales que contribuyen de manera adecuada a sus aprendizajes.

También se indica que los especialistas en desarrollo infantil afirman que *"lo que se adquiere con una infraestructura inmadura, son conductas fragmentadas, deformadas, inseguras, precarias, disociadas, con efectos más o menos inquietante en el conjunto de la personalidad. Efectos que se encuentran directamente relacionados al nivel de madurez y a la tenacidad del forzamiento para desencadenar una conducta supuestamente esperable, aun cuando la exigencia aparezca con una gran seducción afectiva"* (Chokler, 1998). Es así que nos advierten que los niños y niñas aprenderán, pero aprenderán mal, sin conseguir integrar los nuevos aprendizajes.

En ocasiones, algunos adultos creen que porque un niño ya decodifica y reconoce las letras del abecedario, ya está preparado para cursar el primer grado. No obstante, para ello, se requieren de otras habilidades y destrezas vinculadas a la comprensión lectora, la producción de textos, la noción de número y cantidad, entre otros aprendizajes que deben desarrollarse para asegurar el desarrollo de competencias. Además de los efectos en los aprendizajes, también se encuentran los efectos en la

personalidad de los niños y niñas. En la medida de que los primeros años sientan las bases para desarrollar la seguridad y la confianza; el poner a los niños frente a situaciones para las que todavía no están maduros, inevitablemente tendrá efectos en sus personalidades, generándoles inseguridad, dependencia y hasta fracaso escolar.

- f. Por su parte, el Consejo Nacional de Educación, la sociedad civil representada en el Pronunciamiento enviado por el Grupo Impulsor de la Educación Inicial y el Consorcio de Colegios Católicos, entre otros, señalan que *"hay muchas investigaciones que demuestran que el aprendizaje formal prematuro de la lectura y cálculo supone saltar etapas en el desarrollo normal de los niños, con riesgo de mecanizarlos y afectar su posterior comprensión lectora y matemática."* Por ejemplo, muchos niños y niñas terminan haciendo uso de la memoria para adquirir aprendizajes; pero luego no son capaces de usar satisfactoriamente lo aprendido ya que lo memorizado no constituye un conocimiento interpretado y comprendido y, por tanto, no puede usarse para conectar e integrar nuevos conocimientos.

De este modo, medidas como adelantar la edad de escolarización en lugar de facilitar el desarrollo, muchas veces terminan bloqueándolo, ya que se interfiere en la construcción y autorregulación de los comportamientos. Asimismo, la sobre exigencia a las que se expone a una persona que no está lo suficientemente madura, determina la necesaria utilización de otros sistemas –ya maduros- pero no pertinentes para la acción que se quiere provocar y, por lo tanto, se distorsiona, bloquea o deforma el aprendizaje.

- g. Es pertinente tener en cuenta que los sistemas educativos de muchos países reglamentan el acceso a la educación inicial o primaria considerando la edad cronológica del niño y que la edad de corte resulta una decisión que debe adoptar el Ministerio de Educación en pro del desarrollo integral de los estudiantes generando mejores condiciones y oportunidades de aprendizaje para todos. Como señala el Consejo Nacional de Educación en su pronunciamiento *"las sociedades por lo general establecen unos criterios o hitos numéricos no por su precisión para los casos en los que se fijan, sino por plantear un referente de madurez, experiencia o capacidades que –basado en evidencia científica– con más frecuencia garantiza que la persona pueda desempeñar una determinada actividad. En el caso de fijar la edad de 18 años para adquirir la mayoría de edad o tener un breveté, o de establecer una edad o peso determinado para pertenecer a una categoría en varias ramas del deporte."*
- h. La flexibilidad que se propone incorporar al modificar el artículo 36 de la Ley N° 28044, implica que a partir de la fecha de inicio del año escolar de marzo puedan ingresar niños que cumplen 3, 4, 5 y 6 años hasta el 31 de julio del año escolar. Lo que genera, por ejemplo, que a la educación inicial (segundo ciclo: 3-5 años) puedan ingresar niños que aún no cumplen 3 años y que niños y niñas que aún no cumplen los 6 años puedan ingresar al primer grado de primaria.

Al respecto, el Consejo Nacional de Educación señala que *"en el caso de los niños nacen el 31 de julio tendrían una diferencia de 16 meses en relación a los niños que nacen el 1 de abril del año previo. Este espectro de 16 meses es muy significativo en la madurez de los niños de 3 a 6 años."*

- i. La fecha de corte al 31 de marzo, establecida por el Ministerio de Educación, busca que los niños tengan la edad mínima de base para garantizar las condiciones de

madurez necesarias que se requieren para los aprendizajes previstos en el Currículo Nacional de cada ciclo y grado.

Cabe resaltar que esta normativa no niega el acceso a ningún niño o niña que cumpla con la edad fijada al 31 de marzo, sino que asegura que reciban una educación adecuada, acorde a su nivel socioemocional, psicomotriz e intelectual. Por tanto, es importante reflexionar sobre las consecuencias que una matrícula prematura podría generar en los estudiantes.

En ese sentido, la especialista en infancia Elena Valdiviezo señala que *"adelantar y forzar a los niños de manera prematura a ciertos aprendizajes en momentos que no son oportunos, puede ocasionar frustraciones innecesarias, baja autoestima, falta de motivación para el aprendizaje con el consiguiente rechazo a la escuela en general. Por ello, la edad de la matrícula es un asunto que compete a los especialistas en estos temas (...). Es posible que algunos niños por un talento especial puedan de manera natural, sin presión de ninguna clase, adelantar el momento de ciertos aprendizajes, y lo puedan hacer, pero no son la mayoría y sería un error tomar una decisión general en base a excepciones."*

- j. El informe aludido explica que las evaluaciones internacionales de Carabaña (2006), Arregui A., Tambo I. (2010), Gutiérrez M. (2009), e investigaciones de Bedard K., Dhuey E. (2006), Crawford C., Dearden L. Meghir Costas (2010) señalan que la edad de ingreso al sistema educativo repercute en los aprendizajes posteriores de los niños, ya que la evidencia empírica muestra que los estudiantes más jóvenes de una clase obtienen los resultados más bajos en las pruebas de rendimiento.
- k. Así también lo evidencia la evaluación realizada en el año 2014 por la Dirección de Educación Inicial a 15,873 niños y niñas matriculados en el aula de 5 años en instituciones públicas y privadas, a quienes se les evaluó en capacidades y habilidades fundamentales para conocer si contaban con un desarrollo adecuado para su edad.

La evaluación mostró que los niños de mayor edad tuvieron mejores resultados en cinco dimensiones evaluadas: i) Desarrollo físico y bienestar, ii) Competencia social, iii) Madurez emocional, iv) Desarrollo cognitivo y del lenguaje, y, v) Habilidades comunicacionales y conocimiento general. Los resultados demostraron también que los niños y niñas de menor edad tienen un menor desarrollo de sus capacidades y habilidades motoras o de movimientos coordinados, así como de sus aptitudes para la interrelación social. Muchos de ellos mostraron dificultades para expresar sus emociones y reconocerlas en los demás. De igual modo, se evidenció la carencia de habilidades numéricas y dificultad para comprender conceptos básicos, habilidades para contar, memorizar, copiar, etc; es decir, habilidades necesarias para la adquisición de aprendizajes más formales, propios de primaria.

- l. Al respecto, el Consorcio de Centros Educativos Católicos en su pronunciamiento señala que *"existen investigaciones sobre el desarrollo infantil que sustentan que para una buena iniciación escolar deben existir tres elementos fundamentales los cuales deben combinarse y apoyarse entre sí para asegurar el éxito: crecimiento, maduración y aprendizaje. Y a pesar que cada niño es diferente en algunos aspectos, la edad «ideal» para que esta sincronía se establezca, está entre los 6 y 7 años de edad. Por ello, en muchos países desarrollados, los 7 años es la edad más adecuada*

para que los niños aprendan a leer y escribir. Es en primer grado, donde los niños y niñas, inician el aprendizaje de la lectura y escritura (...) proceso que tiene una importancia fundamental en la vida de un estudiante. Es la clave del éxito de la escuela primaria y repercute indefectiblemente en la dimensión social de la vida de todo individuo”.

Esto también se sustenta en las investigaciones psicogenéticas que han demostrado que los estudiantes logran su alfabetización inicial entre los 7 y 8 años de edad. Lo que se ajusta a las demandas de la evaluación censal (ECE), en la cual los estudiantes deben llegar al segundo grado (entre los 7 y 8 años) habiéndose apropiado del sistema de escritura convencional y del número, del cual depende el desarrollo de sus competencias lectoras y de resolución de problemas de cantidad.

- m. Asimismo, el Consorcio de Centros Educativos Católicos indica que otra consecuencia para los estudiantes que son matriculados prematuramente sería que *“(...) los estudiantes que concluyen la secundaria a edades tempranas (16 años) tienen serias dificultades en la elección de una carrera profesional y más aún, en su adaptación a la educación superior. Iniciar la escolaridad a temprana edad, pone en riesgo el equilibrio emocional y socio cognitivo de los estudiantes.”*
- n. Por lo anterior, la flexibilidad que establece el Ministerio de Educación, de acuerdo a la Sexta Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley General de Educación, Ley N° 28044, considera que los estudiantes deben ser matriculados “en el momento oportuno” según su desarrollo madurativo. Esto aseguraría que los estudiantes se inserten y se mantengan en el sistema educativo, evitando el posible fracaso escolar y la deserción que se generaría con el adelanto de la edad cronológica de los niños y niñas de 3, 4 y 6 años en el grado o edad que no le corresponde.

Cabe mencionar que la disposición de las normas para la matrícula también permite que el Ministerio de Educación y los órganos descentralizados cuenten con la información de la matrícula para la toma de decisiones con respecto de la previsión de la dotación de materiales educativos, plazas docentes, mobiliario, infraestructura, entre otras.

- o. Por lo anteriormente expuesto, no es conveniente establecer la edad para acceder a la educación inicial y al primer grado de educación primaria al 31 de julio del año escolar respectivo.
- p. De otro lado, la competencia del Ministerio de Educación para establecer la edad del estudiantado para acceder al servicio educativo en niveles de la educación básica, se encuentra establecida en el artículo 79 y en el literal a) del artículo 80 de la Ley General de Educación, Ley N° 28044, y en el artículo 9 del reglamento de Organización y Funciones, en los que se indica que el Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte en concordancia con la política general del Estado. Asimismo, dentro de sus funciones se encuentra la de definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con las regiones, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas de equidad.
- q. El artículo 25 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, indica que el sistema educativo peruano es integrador y flexible porque abarca y articula todos sus

elementos y permite a los usuarios organizar su trayectoria educativa; que se adecua a las necesidades y exigencias de la diversidad del país; responde a los principios y fines de la educación; y se organiza en etapas, niveles, modalidades ciclos y programas.

- r. Asimismo, el literal a) del artículo 36 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, señala que *"la educación inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular y comprende a niños menores de 6 años y se desarrolla en forma escolarizada y no escolarizada conforme a los términos que establezca el Reglamento. El Estado asume también sus necesidades de salud y nutrición a través de una acción intersectorial. Se articula con el nivel de Educación Primaria asegurando coherencia pedagógica y curricular, conservando su identidad, especificidad, autonomía administrativa y de gestión."*
- s. Por su parte, el artículo 63 de la citada Ley establece que el Estado, a través del Ministerio de Educación, es responsable de preservar la unidad de este sistema.

La Sexta Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 28044 establece que el 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.

De acuerdo con el artículo 61 del Reglamento de la Ley General de Educación, Ley N° 28044, señala que la educación primaria constituye el segundo nivel de la Educación Básica Regular, la cual atiende a niños y niñas a partir de los 6 años de edad.

- t. En el marco de lo expuesto, corresponde al Ministerio de Educación normar la edad para la matrícula en el nivel de educación inicial y en el primer grado de educación primaria. Por ello, se considera que la Sexta Disposición Transitoria de la Ley General de Educación, Ley N° 28044, no debe ser dejada sin efecto como propone la Ley materia de comentario.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros