

Lima, 08 de noviembre de 2021

Oficio No 086-2021-CNE

Señor
ESDRAS MEDINA MINAYA
Presidente Comisión De Educación, Juventud Y Deporte
Congreso de la República
Presente

ASUNTO : PEDIDO DE OPINIÓN TÉCNICO LEGAL AL PROYECTO DE LEY 291/2021-CR

REFERENCIA : OFICIO N° 183 -2021-2022/CEJD-PO/CR

Señora Congresista:

El Consejo Nacional de Educación le hace llegar, por mi intermedio, sus atentos saludos y responde a la solicitud contenida en el oficio de la referencia, en el que pide al CNE emitir opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 291/2021-CR, que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la introducción en el Currículo Nacional del curso de Historia del Terrorismo en el Perú, para su enseñanza obligatoria en el secundario en las instituciones educativas del país.

Al respecto, el Consejo Nacional de Educación le hace llegar su opinión técnica, dividida en el análisis del PL mencionado y sus conclusiones.

Sin otro particular me despido de usted, expresándole los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,



María Amelia Palacios Vallejo
Presidenta
Consejo Nacional de Educación

OPINIÓN TÉCNICO LEGAL AL PROYECTO DE LEY 291/2021-CR

Ley que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la enseñanza obligatoria del curso de Historia del Terrorismo en el Perú, en las instituciones educativas del país

I. ANTECEDENTES

En el año 2021 el Consejo Nacional de Educación recibió la solicitud de opinión por parte de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, de diversos Proyectos de Ley relacionados con incorporar cursos o asignaturas en el currículo de Educación Básica Regular. Los Proyectos de Ley sobre los cuales el CNE opinó, cuyas respuestas por escrito fueron enviadas en su oportunidad al Congreso de la República, son los siguientes:

- PL N°7900/2020-CR que propone implementar cursos de educación financiera en el currículo (Opinión del CNE: 21/07/2021)
- PL N° 7612/2020-CR para enseñar curso de cívica con enfoque en D.D.H.H. (Opinión del CNE; 09/06/2021)
- PL N° 7517/2020-CR que propone incorporar el dictado de la asignatura de educación vial en el currículo de primaria de educación básica regular. (Opinión del CNE 18/05/2021)
- PL N° 6740/2020-CR que busca fortalecer el Currículo Nacional de la Educación Básica en sus diferentes niveles. El proyecto de ley en mención propone específicamente incluir en el Currículo Nacional de Educación Básica cursos formativos en Derechos Fundamentales de las Personas, Derechos Sociales y la Responsabilidad Social. (Opinión del CNE: 19/02/2021)
- PL N° 6680/2020-CR que propone reincorporar dentro del Currículo Nacional de la Educación Básica, como obligatorios, contenidos curriculares referidos a la educación cívica y la historia del Perú. (Opinión del CNE: 26/01/2021)

Todas las opiniones, explican, en el análisis respectivo, el sentido de un currículo basado en un enfoque por competencias, las características del Currículo Nacional para la Educación Básica (CNEB) y su relación con los contenidos de los cursos o asignaturas que cada uno de los Proyectos de Ley propone incorporar en el CNEB.

II. ANÁLISIS

II.1. Finalidades de la Educación

La Constitución Política del Perú establece en sus artículos 13 y 14, que la Educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, y debe preparar para la vida y fomentar la solidaridad, la formación ética y cívica. Además, la Ley General de Educación 28044, en sus artículos 6 y 9 establecen que la educación debe promover la integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía; así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz, para lo cual la enseñanza de los derechos humanos es obligatoria.

II.2. La violencia política en el Perú entre 1980 y 2000

La Comisión de la Verdad y Reconciliación fue creada en el 2001, para “investigar y hacer pública la verdad sobre los veinte años (1980 – 2000) de violencia en el Perú”. Según su Informe Final, de cada cuatro víctimas de la violencia desatada en esos años, tres fueron campesinos o campesinas cuya lengua materna era el quechua, por lo que asevera con fundamento que “estas dos décadas de destrucción y muerte no habrían sido posibles sin el profundo desprecio a la población más desposeída del país, evidenciado por miembros del PCP-Sendero Luminoso y agentes del Estado por igual”¹.

La CVR en sus Conclusiones Generales, encuentra la más grave responsabilidad en los miembros del sistema de dirección del PCP-SL²: por haber iniciado la violencia en contra del sentimiento mayoritario de la población, por haber planteado su lucha contra la democracia peruana con una estrategia sanguinaria, por las prácticas violentas de ocupación y control de territorios rurales y poblaciones campesinas con un alto costo en vidas y en sufrimiento humano, por su política de genocidio, responsable del 54% de las víctimas fatales reportadas a la CVR. El PCP-SL llevó la ideología fundamentalista y la organización totalitaria a sus extremos (al terrorismo) y aprovechó de ciertas instituciones del sistema educativo para expandir su prédica y captar núcleos minoritarios de jóvenes en diferentes partes del país.

Por otro lado, en los numerales 46, 53, 55, 77 y 104, el CVR concluye que: la lucha contra la subversión “reforzó en miembros de la policía prácticas autoritarias y represivas preexistentes”, generando graves violaciones de los derechos humanos (ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada de personas, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes). Sin perjuicio de lo anterior, la CVR también reconoce la sacrificada labor de los miembros de las fuerzas armadas durante los años de violencia³; sin embargo, también afirma que en ciertos lugares y momentos del conflicto se dieron prácticas generalizadas y/o sistemáticas de violaciones de los derechos humanos, que constituyen crímenes de lesa humanidad.

Si bien el PL 291/2021-CR alude a la CVR, presenta una mirada parcial de los objetivos de la comisión. El PL señala que la CVR fue creada para elaborar un informe sobre la época del terrorismo en nuestro país, cuando la tarea que se le encomendó fue “investigar la verdad” de lo sucedido en esos 20 años; verdad que tiene como principal responsable a PCP-SL y el MTRA como bien reconocen tanto el informe final del CVR como el PL; sin embargo, éste último, omite lo referido al rol también lesivo de los derechos humanos de inocentes, causado por parte del Estado. La verdad de lo sucedido es bastante más compleja que lo señalado en el PL.

Es por ello, que, la CVR remarca que se debe combatir el olvido como una forma de hacer justicia. “Estamos convencidos de que el rescate de la verdad sobre el pasado —incluso de una verdad tan dura, tan difícil de sobrellevar como la que nos fue encomendado buscar— es una forma de acercarnos más a ese ideal de democracia”⁴; en donde proyectos terroristas y totalitarios no encuentren jamás eco entre los jóvenes; así como tampoco encuentren eco en la población soluciones autoritarias frente a los conflictos que generan un “vacío moral” del que nacen y crecen las dictaduras, privando al ciudadano de toda orientación ética, fundamento de una real democracia. Finalmente, una tarea del Estado, los gobiernos y la ciudadanía en general deberá ser erradicar todo tipo de discriminación y garantizar los derechos, en especial para las poblaciones

¹ Página 1, Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final. Lima: CVR, 2003

² Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso

³ Que costó de un millar de agentes militares que perdieron la vida o quedaron discapacitados en cumplimiento de su deber.

⁴ Pág. 16, Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final. Lima: CVR, 2003

más desposeídas, que fueron en su mayoría, las víctimas de este terrible episodio de violencia y conflicto armado vivido en nuestro país.

De otro lado, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036, señala en el cuadro no. 04 del PEN (pgs. 48 y 49) lo siguiente: "...muchas veces la lectura de la historia se vuelve problemática a la luz de situaciones presentes, como es el caso de la discusión que hemos vivido hace poco tiempo acerca de cómo referirnos al periodo de violencia que experimentó el país durante las dos décadas iniciadas en 1980. Para cualquiera que haga una lectura desapasionada y conceptualmente rigurosa de ese momento, este fue un periodo en el que dos organizaciones criminales cometieron actos de terrorismo y donde la legítima respuesta del Estado (en nombre de la sociedad que debe proteger) incluyó acciones reprobables que constituyeron violaciones del orden legal, incluyendo las normas sobre los derechos fundamentales de las personas. Asimismo, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la situación creada en esos años configura un conflicto armado no internacional o interno, lo que para cualquiera que desee informarse sobre el tema no significa darle a las organizaciones criminales una condición distinta de ello, ni tampoco significa poner a los agentes del Estado en la misma condición que estas organizaciones criminales. Como señala claramente Gurmendi (2013), el terrorismo es un delito y conflicto armado es un término técnico que sirve para explicar un contexto..."

II.3. El rol del Ministerio de Educación

Acorde con los artículos 79 y 80 de la Ley General de Educación 28044, el Ministerio de Educación (Minedu) tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado; y tiene como una de sus funciones la elaboración de los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, y establecer los lineamientos técnicos para su diversificación. Además, como bien indica el PL su proceso de formulación es participativo y se construye por la comunidad educativa y otros actores de la sociedad; por tanto, está abierto a enriquecerse permanentemente y respeta la pluralidad metodológica. Sin embargo, cabe mencionar, que ésta es una tarea altamente técnica.

II.4. El Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB)

El Currículo Nacional de Educación Básica es un currículo basado en competencias y organizado por áreas (y no por cursos), que plantea desde el perfil de egreso del estudiante, los enfoques transversales, las competencias y sus lineamientos metodológicos; una clara apuesta por la vida en democracia como forma de gobierno y convivencia social, y la defensa y el respeto a los derechos humanos de todas las/los peruanas/os; así como el desarrollo del pensamiento crítico, reflexivo y empático de los estudiantes y su rol responsable en la sociedad y la vida política. Todo ello contrapone radicalmente a las ideologías basadas en el terror, tal como se menciona en el PL; pero, además, se contrapone con toda forma de gobierno autoritario y uso indiscriminado de la fuerza.

En el perfil de egreso del CNEB se plantea que al concluir la educación básica se espera que ***"el estudiante propicie la vida democrática a partir del reconocimiento de sus derechos y deberes, y de la comprensión de los procesos históricos y sociales de nuestro país y del mundo"***. Para lograrlo se espera que el estudiante aprenda a analizar procesos históricos, como el conflicto armado interno, a fin de comprender y explicar el contexto en el que vive y ejercer una ciudadanía informada, de modo que pueda deliberar sobre asuntos públicos y participar de manera informada con libertad y autonomía para la construcción de una sociedad justa, democrática y equitativa.

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

En cuanto a los Enfoques Transversales⁵, cuatro de los siete propuestos en el CNEB aportan en la línea de promover una vida ciudadana democrática: i) el **Enfoque de Derechos** parte por reconocer a los estudiantes como sujetos de derechos y deberes, formándolos en los valores de consciencia de derechos, libertad y responsabilidad, y diálogo y concertación, procurando la resolución pacífica de los conflictos, ii) el **Enfoque de Inclusivo o de Atención a la Diversidad**, propicia en un país como el nuestro, que aún exhibe profundas desigualdades sociales, la erradicación de la exclusión, discriminación y desigualdad de oportunidades, formando a los estudiantes en los valores de respeto por la diversidad, equidad en la enseñanza y confianza en las personas; iii) el **Enfoque Intercultural** desarrolla los valores de respeto a la identidad cultural, la justicia y el diálogo intercultural, que previene y sanciona las prácticas discriminatorias y excluyentes, y posibilita una ciudadanía comprometida afrontando los retos y conflictos que plantea la pluralidad desde la negociación y la colaboración; y iv) el **Enfoque de Orientación al Bien Común**, que promueve los valores de equidad y justicia, solidaridad, empatía y responsabilidad, de modo que los estudiantes tomen en cuenta su propio bienestar y el de la colectividad cuando enfrenten dilemas morales, por ejemplo.

Concordante con el perfil de egreso y los enfoques transversales, las competencias de **"Convive y participa democráticamente en la búsqueda del bien común (N°16)"** y **"Construye interpretaciones históricas (N°17)"**, constituyen anclas desde las que el CNEB desarrolla en los estudiantes a lo largo de su Educación Básica, la reflexión sobre los hechos sociales – históricos – políticos y el pensamiento crítico, que rechaza todo tipo de mentalidad totalitaria y fundamentalista que niega los derechos humanos y la democracia, como fue el PCP-SL y el MRTA (que se mencionan en el PL), pero también, que rechaza toda forma de gobierno y resolución de los conflictos sociales basado en la fuerza indiscriminada (como se describe en el Informe Final de la CVR).

El Proyecto de Ley plantea como necesidad pública la enseñanza obligatoria del curso de historia del terrorismo en el Perú en las instituciones educativas del país, el cual es un contenido (con las precisiones hechas en el numeral 1.2), que se suele abordar en los últimos años de la educación secundaria en las áreas de Ciencias Sociales y Desarrollo Personal Ciudadanía y Cívica (DPCC), con tres horas académicas cada una, en las dos competencias antes mencionadas:

- Construye interpretaciones históricas (en el área de Ciencias Sociales), a través de sus capacidades: i) interpreta críticamente fuentes diversas, ii) comprende el tiempo histórico y iii) explica y argumenta procesos históricos.
- Convive y participa democráticamente en la búsqueda del bien común (en el área de DPCC), a través de sus capacidades: i) interactúa con todas las personas, ii) construye y asume acuerdos y normas, iii) maneja conflictos de manera constructiva, iv) delibera sobre asuntos públicos y v) participa en acciones que promueven el bien común.

Además de las definiciones del perfil de egreso, de los enfoques transversales y las competencias del CNEB, es fundamental comprender que el CNEB es un currículo por competencias que se organiza por áreas y no por cursos o contenidos generales. Hacerlo de esa manera limitaría la integralidad del aprendizaje basado en competencias, por tal motivo no se puede incorporar un "curso" de historia del terrorismo en el Perú, como se propone en el PL. Esto no implica que los contenidos no se trabajen, sino que se abordan de manera integrada en las áreas curriculares mencionadas en el párrafo anterior. En el CNEB los contenidos son recursos, junto a las habilidades y actitudes, que se combinan al momento en que los estudiantes resuelven problemas, dilemas o situaciones a las que pueden enfrentarse. Las sesiones de clase donde se trabajan estos contenidos

⁵ Los enfoques transversales aportan concepciones importantes sobre las personas, su relación con los demás, con el entorno y con el espacio común y se traducen en formas específicas de actuar, que constituyen valores y actitudes que tanto estudiantes, maestros y autoridades, deben esforzarse por demostrar en la dinámica diaria de la escuela.

son definidos como espacios de investigación de fuentes históricas, debates y argumentación, así como de reflexión basado en los valores democráticos y los derechos humanos, de desarrollo de la empatía y el bien común que deben preparar a los estudiantes a enfrentar con solvencia argumentativa como emocional y valórica, ante por ejemplo, propuestas autoritarias y faltos a los derechos humanos, como el caso del terrorismo o a formas de gobiernos no democráticos.

Tal como señala el Proyecto de Ley, este es un tema fundamental que forma parte de nuestra historia reciente, el cual es necesario desarrollar en nuestras escuelas de manera reflexiva y crítica, a fin de promover una cultura de valores, igualdad, respeto y tolerancia. Dado que el tema del conflicto armado interno es un tema controversial, sobre el cual el CVR ha desarrollado un amplio proceso de investigación, es necesario tomar en cuenta los criterios pedagógicos mencionados ampliamente sobre el CNEB en los párrafos anteriores, a fin de desarrollar en nuestros estudiantes una visión amplia y crítica de este proceso histórico, que les permitan apostar por la democracia y los derechos humanos como modo de convivencia y ejercicio político y rechazar tajantemente toda forma que lo contraponga.

II.5. El Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036

El Proyecto Educativo Nacional al 2036, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2020-MINEDU como marco estratégico de la política educativa del país tiene como uno de sus propósitos asegurar que la educación de las personas contribuya a **construir una vida ciudadana**, que permita la convivencia de sujetos que en una comunidad democrática ejerzan con responsabilidad su libertad, de modo que logren vidas plenas y contribuyan a lograr un país justo y próspero. En el marco de este principio, se entiende que las instituciones educativas tienen un rol clave en la formación en valores y en competencias para el ejercicio de la ciudadanía en el Perú. Dado que una sociedad democrática no se construye fuera de un tiempo y espacio determinado, la conciencia histórica, no es un elemento adicional, sino que es fundamental para la formación ciudadana.

Tal como se señala en el Proyecto Educativo Nacional al 2036, la comprensión de los procesos históricos permite el desarrollo de aprendizajes que habilitan la comprensión de procesos sociales y el desarrollo del pensamiento complejo. El conocimiento de la experiencia histórica es clave para la formación de nuestras identidades y para definir los valores desde los que enfrentamos los problemas del presente y nos proyectamos hacia el futuro. La lectura de nuestra historia incluye tanto problemas como expectativas, valores y prejuicios, por lo que suele presentar visiones hegemónicas que establecen jerarquías sociales o dejan en segundo plano a quienes viven situaciones de desventaja social. Estos saberes complejos no se desarrollan necesariamente aumentando o reponiendo contenidos en el CNEB, sino en poner énfasis en los procesos de aprendizaje que garanticen veracidad y una lectura rigurosa y ética de la historia; además de sistemática, de modo que permita someter a crítica los hechos, las fuentes usadas y que cuente con una intencionalidad democrática.

El Proyecto Educativo Nacional al 2036 (PEN 2036), también considera necesario dejar de pensar en que los contenidos resolverán las necesidades de aprendizaje de las y los estudiantes. Esto debido a que la concepción tradicional entiende al proceso educativo como una repetición en masa (educación bancaria) en donde se van incorporando los diversos cursos o contenidos, sin tomar en cuenta elementos de vital importancia para el aprendizaje como el contexto, los asuntos públicos o los intereses y motivaciones de los estudiantes. Para el PEN al 2036, la enseñanza de la historia en la escuela no tiene un propósito únicamente académico, sino la formación de personas que viven, construye y desarrollan una sociedad democrática. Por tanto, la historia debe contribuir a fomentar nuestro espíritu crítico y reflexivo al analizar el pasado (alejándonos del juicio y las interpretaciones

facilistas). La incorporación de contenidos referidos a la historia del terrorismo en el Perú, no garantizan que podamos comprender la complejidad de nuestro presente y construir un futuro que afirme los principios democráticos que aspiramos como sociedad.

Si bien se considera necesario reafirmar a la educación ciudadana como eje central de la educación en el país, esto no se va a lograr con la incorporación de determinados contenidos que apelen a personajes, fechas o eventos importantes dentro de nuestra historia como algo a "inculcar", sin sentido crítico ni reflexivo, donde las preguntas de los por qué sobre los sucesos históricos se hace inminente en este aprendizaje que no es simple y que simplificarlo, no aseguraría ninguna apuesta real para sustentar nuestra democracia. Veamos, por ejemplo, como un mismo suceso histórico puede denominarse de distinta manera, según sea quien lo haga, como pasa cuando hablamos de los "años del terrorismo" (desde lo mencionado en el PL) o del "conflicto armado interno" (desde lo definido por la CVR). Es por ello, que el desarrollo del pensamiento complejo que permite analizar los sucesos con criterio amplio y donde se contemplan las diversas variables de lo sucedido, brinda una mejor base para la construcción de una sociedad democrática que apuesta por una ciudadanía plena basada en el profundo respeto y valoración de los derechos humanos de todas las personas, y que por tanto no simplifica la historia sino que busca comprenderla en su complejidad, para enfrentar el futuro desde los diversos ángulos en que se gestaron los problemas.

II.- CONCLUSIONES

- 2.1 El Consejo Nacional de Educación- CNE saluda que el Proyecto de Ley materia de análisis, esté comprometido con una convivencia democrática, atributo básico de la vida republicana.
- 2.2 La Constitución Política del Perú y la Ley General de Educación definen como finalidades de la educación el desarrollo integral de la persona, su formación ética, cívica, democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz, basada en el respecto de los derechos humanos.
- 2.3 La CVR en su informe final define como conflicto armado interno a la época denominada en el PL como época del terrorismo. Concluye que el 75% de las víctimas fueron de la población más desposeída del país y que evidenció un profundo desprecio tanto de parte de los miembros del PCP-SL y el MRTA, como de agentes del Estado (Fuerzas Armadas y Policiales). La CVR responsabilizó al PCP-SL por la barbarie sufrida en esas 2 décadas, pero, además, evidenció violaciones a los derechos humanos ejercidas desde el estado y la indiferencia de un sector de la sociedad peruana que reclamó una solución rápida sin importar el costo social que conllevó.
- 2.4 Es responsabilidad del Ministerio de Educación, en el marco de su rectoría, garantizar una educación coherente con los valores constitucionales del país y, por ello, tiene la rectoría del Currículo Nacional de Educación Básica por su carácter altamente técnico.
- 2.5 El CNEB es un currículo por competencias organizado en áreas (y no por cursos), que plantea desde su perfil de egreso, los enfoques transversales y las competencias, una apuesta por la formación democrática de los estudiantes y el respeto irrestricto de los derechos humanos y el rechazo de todo modo que lo contraponga (terrorismo, fundamentalismo, autoritarismo, dictadura, etc.) En él se cuenta con dos áreas curriculares y dos competencias desarrolladas ampliamente en el numeral 1.4, lo que supone tener presente el contenido curricular planteado en el PL, pero desde la perspectiva del desarrollo de competencias; que conlleva una forma de aprender reflexiva y crítica de los sucesos históricos y no memorístico o de respuestas

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

simplistas, que reducen la realidad y no permiten enfrentar el futuro con mayor certeza para no repetir lamentables hechos como el conflicto armado interno 1980-2000.

- 2.6 El PEN 2036 señala la importancia de reafirmar una educación ciudadana, en ello la enseñanza de la historia debe contribuir a fomentar el espíritu crítico y reflexivo de los/as estudiantes al analizar el pasado (alejándolos del juicio y las interpretaciones facilistas); por lo tanto, incorporar contenidos referidos a la historia del terrorismo en el Perú, no garantiza la comprensión de la complejidad de nuestro pasado que asegure un presente y futuro que afirme nuestra democracia basada en el respeto a los derechos humanos de todos/as los/as peruanos/as.

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley N° 291/2021-CR no cuenta con la opinión favorable del CNE desde el análisis técnico desarrollado en el presente informe.

