Proyecto de Ley N° 9465/2024-CR

Proyecto de Ley Nº _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
07 NOV. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 6:36pm

LEY QUE ERRADICA EL ATRASO ESCOLAR EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la parlamentaria FLOR PABLO MEDINA, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE ERRADICA EL ATRASO ESCOLAR EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Artículo 1.- Finalidad de la norma
La finalidad de la presente ley es restablecer el derecho fundamental y constitucional que tiene toda persona a acceder a la educación básica, a través de un sistema educativo inclusivo y equitativo; y que por alguna circunstancia, como el atraso escolar o la extraedad, se ha visto impedida de recibirla.

Artículo 2.- Objeto de la norma
La presente norma tiene por objeto modificar los artículos 31 y 36 de la Ley Nº 28044, Ley General de Educación, a fin de restablecer el derecho al acceso a la educación básica a niños, niñas, adolescentes, que se encuentran excluidos del sistema educativo por atraso escolar o extraedad.

Artículo 3.- Modificar el Artículo Nº 31 de la Ley General de Educación, Ley Nº 28044.

Incorpórese en el Artículo Nº 31 de Ley General de Educación, Ley Nº 28044, el inciso "d" con el siguiente texto:

"Artículo 31. Objetivos

Son objetivos de la Educación Básica:

(...)

d) Garantizar el acceso y conclusión de la escolaridad de niños, niñas y adolescentes con atraso escolar o extraedad.

Artículo 4.- Modificar el Artículo N° 36 de la Ley General de Educación, Ley N° 28044.

Modifíquese el Artículo N° 36 de Ley General de Educación, Ley N° 28044, con el siguiente texto:

> **"Artículo 36. Educación Básica Regular**
>
> La Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Está dirigida a los niños, niñas y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento; **así como a todos los niños, niñas y adolescentes en situación de extraedad o atraso escolar, que ingresan tardíamente al sistema educativo o han interrumpido sus estudios temporalmente.**
>
> **El sistema educativo, con un enfoque de inclusión y equidad, garantiza su nivelación y/o reincorporación mediante modelos educativos flexibles.**
>
> (...)"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Creación e implementación de Modelos de Servicio Educativo

El Ministerio de Educación diseña e implementa modelos de servicio educativo específicos, acelerados y flexibles, que permitan garantizar la atención de estudiantes menores de edad, con atraso escolar o extraedad, contribuyendo a su acceso, permanencia, nivelación, logros de aprendizaje, reinserción y conclusión de su escolaridad dentro de la Educación Básica.
El modelo de servicio incluye materiales educativos para los estudiantes, así como materias y capacitación para los docentes, que permita la efectividad y sostenibilidad de los modelos a largo plazo.

SEGUNDA. -Sistema de Información
Créase el Sistema de Información, monitoreo y acompañamiento de menores de edad en situación de atraso escolar, extraedad, repitencia o en riesgo de ello, con la finalidad de hacer seguimiento nominal y personalizado de sus trayectorias y garantizar la conclusión de su educación básica.

TERCERA. – Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, elabora y publica el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la publicación de la norma.

CUARTA.- Adecuar

El Ministerio de Educación deberá adecuar sus documentos normativos de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley y su reglamento, actualizando las edades normativas que permitan facilitar la matrícula de los niños, niñas y adolescentes en situación de extraedad o atraso escolar en Educación Básica.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **11** de **noviembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9465/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La extraedad o el atraso escolar, también denominado rezago escolar, es una problemática social latente y propia de los sistemas educativos, y constituye un desafío para el Ministerio de Educación (Minedu), responsable del diseño de políticas educativas flexibles que, desde un enfoque de inclusión y equidad, influyan en la interrupción escolar, asegurando el acceso, reinserción y permanencia de todos los estudiantes, garantizando el ejercicio pleno del acceso a la educación lo largo de la vida. Este también constituye un reto para las familias, la comunidad educativa y para el país.

La extraedad es un indicador primordial para evaluar la eficiencia del sistema educativo. El Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2023), lo define como el desfase entre la edad cronológica de un estudiante y su edad normativa establecida. Esta situación ocurre cuando un niño, niña o adolescente tiene tres años o más, por encima de la edad promedio esperada para cursar un determinado grado de estudios de la Educación Básica Regular. La extraedad o atraso/rezago escolar puede estar presente en los distintos niveles educativos (inicial, primaria, secundaria) de la educación básica e inclusive en la educación superior.

Es importante indicar que la extraedad no solo afecta el rendimiento académico de los estudiantes, sino que también impacta negativamente en su bienestar emocional y social, aumentando las probabilidades de deserción escolar y reduciendo las oportunidades de desarrollo personal, profesional y social.

El atraso escolar y extraedad son predictores del abandono o las desvinculaciones definitivas de niños, niñas y adolescentes (NNA), por lo que atender las necesidades de estos grupos vulnerables se convierte en una prioridad que atiende al derecho de la educación y los compromisos del Perú con el ODS 4 de educación inclusiva.

Existen distintos factores asociados a la extraedad o atraso/rezago escolar como: el incremento de la pobreza y la precaria situación económica de las familias, la ruralidad, la migración, la etnicidad, las condiciones de discapacidad, estado de salud, y condiciones de brecha de género; la violencia familiar, escolar o social; los problemas de aprendizaje, así como el impacto de la pandemia en las familias. Estos han generado que los estudiantes ingresen tardíamente al sistema educativo o que interrumpan sus estudios temporalmente.

Uno de los factores más álgidos es el que se asocia a la economía familiar. Según la Encuesta Nacional de Hogares 2023, el 52.9% de la población de 6 a 16 años, manifestó no asistir a un centro de enseñanza escolar por "problemas económicos o familiares", por lo que los estudiantes dejan de matricularse y dejan de asistir a la escuela, centro o programa de Educación Básica.

El Minedu ha indicado que se encuentran matriculados en el Sistema de Apoyo a la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE) 2023, unos 45, 580 niños, niñas y adolescentes con atraso escolar entre 9 y 13 años. Sin embargo, un reciente informe de la Secretaría de Planificación Estratégica del Minedu, indicó que a julio del 2023 existen 1'039,765 de NNA en edad escolar de 4 a 18 años que no están matriculados en el sistema educativo, donde Lima (393,008) es la región con la mayor cantidad de NNA en edad escolar que no están matriculados, seguido de La Libertad (66,748), Piura (58,885) y Loreto (57,993).

El informe del Minedu también indica que "De acuerdo con la edad normativa en la que un NNA debería estar en la educación básica, la distribución de la cantidad de NNA que estando en edad escolar que no se encuentran matriculados en el nivel educativo al que deberían pertenecer se presenta de la siguiente manera: Entre los 4 a 5 años (inicial) son 95, 138; entre los 6 y 11 años (primaria) son 230,817; y entre los 12 a 18 años (secundaria) son 713,818. La mayoría de NNA que no se encuentran estudiando deberían pertenecer al nivel de secundaria, seguido del nivel primaria e inicial".

En tal sentido, al tener más de un millón de NNA fuera del sistema educativo, es evidente que presentan desde ya una situación potencial de extraedad, si en el mejor de los casos deciden retornar al sistema educativo; y si no lo hacen tendremos una dramática situación de abandono escolar que constituye la brecha educativa del país.

Frente a este panorama, el Minedu debe desplegar todos los esfuerzos para recuperar a estos NNA y avanzar en el cierre de la brecha educativa, logrando que retornen a la EBR o a la EBA. Sin embargo, se ha encontrado que estudiantes en situación de extraedad o atraso escolar, que tienen especialmente entre 9-13 años así como menores de 18 años, se han visto impedidos de acceder a la EBR o a la EBA debido a las restricciones de edad normativa, por lo que es más pertinente que el sistema educativo les ofrezca opciones, estrategias y modelos flexibles de educación acelerada y que les permita reinsertarse en el sistema educativo bajo cualquier modalidad a fin de garantizar su trayectoria educativa y la conclusión de su educación básica.

La Ley General de Educación (LGE) Ley N° 28044 en su artículo 36 indica que La Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Está dirigida a los niños y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento. Pero la LGE debería también habilitar a los estudiantes en

situación de extraedad o atraso escolar que, luego de pasar por un programa de nivelación acelerada y flexible, con profesores capacitados para brindar una enseñanza multigrado o multinivel, puedan retornar al nivel más cercano a su edad que le corresponda en la EBR.

Hoy en día, una niña de 12 años que, por diversas razones, inicia tardíamente su escolaridad desde la educación inicial en la EBR, no puede hacerlo porque la norma del sector indica que se encuentra en extraedad para ese nivel (edad máxima hasta los 5 años) por lo que le corresponde ir a la EBA. Sin embargo, la EBA atiende a estudiantes a partir de los 14 años, y aunque se le permitiera continuar sus estudios, tendría que asistir a clases nocturnas con adolescentes, jóvenes y adultos, situación que no favorece sus aprendizajes ni su desarrollo personal y social de manera adecuada. En consecuencia, esta niña deberá esperar dos años sin reinsertarse en el sistema educativo hasta que pueda ingresar a la EBA, cumpliendo la edad normativa estipulada por el Minedu. Este problema se repite en los distintos grados del nivel primario y secundario. Asimismo, se advierten marcadas desventajas para el logro de aprendizajes para los NNA que ingresan por primera vez a los diferentes niveles de EBR en condición de extraedad. Actualmente, sólo si su edad les permite ingresar a algún grado de EBR se les somete a una evaluación y dependiendo de los resultados son ubicados en el grado que corresponde, sin embargo no se les brinda la nivelación de los grados que no cursó oportunamente.

Por estos motivos, proponemos el presente proyecto de ley que restablece el derecho a la educación de NNA que aún no han iniciado su escolaridad o que interrumpieron sus estudios temporalmente y se encuentran en situación de atraso escolar o extraedad, por lo que están fuera del sistema educativo. Esta situación vulnera el derecho constitucional a la educación e impacta directamente en el desarrollo de competencias, capacidades y la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos como ciudadano en la vida adulta.

La falta de precisión en la legislación actual no permite atender esta problemática, por lo que urge efectuar las modificaciones en los artículos que se señalan en este proyecto de ley, indicando que estos niños, niñas, adolescentes con atraso escolar o extraedad son atendidos en la modalidad de Educación Básica Regular. La aprobación de esta propuesta permitirá la reinserción al sistema educativo de los NNA que se encuentran en esta situación, especialmente de aquellos que tienen entre los 9 a 13 años, y que el Minedu desarrolle estrategias de atención específicas y pertinentes para que puedan nivelar sus aprendizajes, asegurar su permanencia y continuidad hasta concluir su educación básica, garantizando la igualdad de oportunidades.

Además de la modificación de los artículos 31 y 36 de la LGE, se plantean disposiciones complementarias. La primera, para la creación e implementación de Modelos de Servicio Educativo específicos, acelerados y flexibles, que van a garantizar la atención NNA con atraso escolar o extraedad, permitiendo su

acceso, permanencia, nivelación, logros de aprendizaje, reinserción y culminación de su escolaridad dentro de la Educación Básica Regular.

Dentro del modelo de servicio propuesto, la característica de "educación acelerada", es lo que permite hacer que los NNA con extraedad se nivelen y puedan regresar a la modalidad regular. Dadas las experiencias que existen en países vecinos como Colombia y Ecuador (UNICEF ha organizado visitas recientes de funcionarios del MINEDU para conocer dichas experiencias), es claro que no se necesitan crear instituciones educativas nuevas, sino poder definir aulas en las instituciones existentes en las que se puede trabajar la educación acelerada con docentes que manejen en enfoque de enseñanza multigrado o multinivel.

La segunda disposición complementaria, propone la creación de un sistema de información para identificar a la población escolar con extraedad o atraso escolar para hacer seguimiento de sus trayectorias de manera nominal, identificar alertas y riesgos a fin de que los directivos y docentes desplieguen estrategias pedagógicas y de gestión, en coordinación con las familias, para evitar la deserción escolar.

Adicionalmente a ello, el Minedu deberá adecuar la normativa correspondiente a las edades normativas como referente para determinar el grado al que debe matricularse un estudiante, considerando su edad cronológica al 31 de marzo, con el fin de permitir el acceso a la matrícula de los NNA en extraedad o atraso escolar, especialmente de aquellos con edades entre los 9-13 años.

Esta problemática ha sido analizada en mesas de trabajo convocadas por el despacho de la congresista Flor Pablo Medina, en las que se ha dialogado con niños, niñas y adolescentes, representantes de las diferentes organizaciones en defensa de los derechos de la niñez y adolescencia, quienes expusieron como una de sus principales preocupaciones: la vulneración del derecho a la educación a menores de 14 años de edad. Asimismo, se han tomado en cuenta los aportes de instituciones de la sociedad civil y expertos en las mesas de trabajo realizadas con el propósito de conocer la situación de NNA que se encuentran fuera del sistema educativo y que su edad les impide continuar la Educación Básica.

Las organizaciones participantes fueron: Red Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (RedNNA), Asociación Niños del Río, Alto Colibrí, Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú (MNNATSOP), Protagonistas en Movimiento en Incidencia NNA trabajadores (PROMINATS) y Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC). Este espacio de diálogo fue coordinado con el Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe – IFEJANT, y la Asociación Niños del Río.

También se han recibido los aportes de Unicef, Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Centro de Investigaciones y Servicios Educativos (CISE) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Red Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes (REDNNA).

II. MARCO NORMATIVO

La presente fórmula normativa dispone la modificación de los artículos 31 y 36 de la Ley General de Educación, Ley Nº 28044 para que sea restablecido el ejercicio del derecho a una educación, la cual se basa en normativa internacional y nacional.

Declaración Universal de Derechos Humanos
En su artículo 26 indica que, "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental [...]". Del mismo modo, el marco de acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, en su artículo 23 señala que: "Todos los grupos etarios, incluidos los adultos, deberán tener oportunidades de aprender y de seguir aprendiendo. El aprendizaje a lo largo de la vida para todos, en todos los entornos y niveles de educación, a partir del nacimiento, deberá incorporarse en los sistemas educativos mediante estrategias y políticas institucionales, programas dotados de suficientes recursos, y alianzas sólidas en los planos local, regional, nacional e internacional. Esto requiere múltiples y flexibles vías de aprendizaje y maneras de emprender y reanudar el aprendizaje a todas las edades y en todos los niveles educativos; un fortalecimiento de los vínculos entre las estructuras formales y no formales; y el reconocimiento, acreditación y convalidación de los conocimientos, las aptitudes y las competencias adquiridas en la educación no formal e informal".

Convención sobre los derechos del niño de 1989
Norma a la que se adhirió el Perú, incluye el artículo 28 que señala, "Los Estados Parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: ...e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar [...].

La Constitución Política del Perú
En su artículo 13 reconoce el derecho a la educación y establece que tiene por finalidad el desarrollo integral de la persona humana; a su vez, el artículo 16 señala que: "Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de situación económica o de limitaciones mentales o físicas [...] "La educación es un derecho humano fundamental que garantice el desarrollo de la persona y la sociedad" [...].

Ley General de Educación, Ley Nº 28044

Artículo 8.- Establece como uno de los principios que guían a la educación peruana, el principio de equidad, por el cual la ley garantiza a todos y todas oportunidades de acceso, permanencia y trato en el sistema educativo; y el principio de inclusión, que implica la incorporación al sistema educativo de las personas en situación de vulnerabilidad, en especial en los ámbitos rurales, de manera que puedan superar la pobreza y las desigualdades que las afectan.

Artículo 18.- Con el fin de garantizar la equidad en la educación, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias:
b) Elaboran y ejecutan proyectos educativos que incluyan objetivos, estrategias, acciones y recursos tendientes a revertir situaciones de desigualdad y/o inequidad por motivo de origen, etnias, género, idioma, religión, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole.
d) Aseguran mecanismos que permitan la matrícula oportuna, la permanencia y la reincorporación de los estudiantes al sistema educativo y establecen medidas especiales para retener a los que se encuentran en riesgo de exclusión del servicio.

Proyecto Educativo Nacional al 2036
Incorpora la igualdad de oportunidades para la población en clara desventaja en su Propósito 2, "La educación peruana propicia que las personas convivamos reconociendo, valorando e incluyendo nuestra diversidad, eliminando toda forma de discriminación, garantizando la igualdad de oportunidades de aprendizaje y desarrollo, y priorizando la atención preferencial a las poblaciones que actualmente se encuentran en mayor desventaja". Además, hace énfasis en la importancia de la diversificación para el aprendizaje, en su orientación estratégica 5: "El sistema educativo asegura que todas las personas, particularmente las poblaciones en situación de vulnerabilidad, aprendan a lo largo de sus vidas gracias a experiencias educativas diversificadas, pertinentes, oportunas, articuladas e inclusivas, haciendo posible el acceso y uso competente de las tecnologías disponibles".

Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 – PNMNNA
Incluye la normativa vigente y el principio de interés superior del niño; en este documento, en el OP 2, lineamiento 3 dice: "Implementar mecanismos para la reinserción de los estudiantes, en el que se desarrolle sus competencias en la atención educativa de estudiantes con extraedad y atraso escolar".

III. PANORAMA DEL ATRASO ESCOLAR O EXTRAEDAD EN EL PERÚ, SUS FACTORES Y CONSECUENCIAS

El atraso escolar y extraedad son predictores del abandono o las desvinculaciones definitivas de NNA, por lo que atender las necesidades de estos grupos vulnerables se convierte en una prioridad que atiende al derecho de la educación y los compromisos del Perú con el ODS 4 de educación inclusiva.

La extraedad no sólo afecta el rendimiento académico de los estudiantes, sino que también impacta negativamente en su bienestar emocional y social aumentando las probabilidades de deserción escolar y reduciendo sus oportunidades de desarrollo personal y profesional.

Desde el punto de vista escolar, según Alarcón (2016) [1], un estudiante se retrasa en sus estudios debido a que tuvo un ingreso tardío al sistema educativo; se retiró temporalmente y posteriormente reingresó al sistema educativo; o repitió de grado o año. Adicionalmente, destaca que existe un grupo de niños, niñas y adolescentes que en cierto momento interrumpió sus estudios o los abandonó para dedicarse exclusivamente a trabajar (ocasionando el desfase de edad o atraso escolar); y, otro que ha salido del sistema educativo y actualmente no estudia ni trabaja, que probablemente se dedica a actividades domésticas en su hogar a tiempo completo.

La brecha educativa 2023: Más de un millón de NNA fuera del sistema educativo

De acuerdo con la información identificada por el Minedu se ha establecido que la brecha educativa asciende a 1'039,765 de NNA, tal y como se puede ver en la tabla 1, Lima es la región donde se encuentra la mayor cantidad de NNA en edad escolar que no están matriculados en el sistema educativo, seguido de La Libertad, Piura y Loreto[2].

Tabla 1. Distribución de la Brecha educativa por región

REGIÓN	# NNA	% NNA
AMAZONAS	15,705	1.5%
ANCASH	28,349	2.7%
APURIMAC	8,375	0.8%
AREQUIPA	37,336	3.6%
AYACUCHO	12,764	1.2%
CAJAMARCA	33,775	3.2%
CALLAO	43,942	4.2%
CUSCO	33,082	3.2%
HUANCAVELICA	7,325	0.7%
HUANUCO	20,288	2.0%
ICA	24,837	2.4%
JUNIN	37,246	3.6%
LA LIBERTAD	66,748	6.4%
LAMBAYEQUE	47,438	4.6%
LIMA	393,008	37.8%
LORETO	57,993	5.6%
MADRE DE DIOS	6,329	0.6%
MOQUEGUA	3,337	0.3%
PASCO	6,901	0.7%
PIURA	58,885	5.7%
PUNO	25,577	2.5%
SAN MARTIN	23,846	2.3%
TACNA	10,024	1.0%
TUMBES	7,172	0.7%
UCAYALI	29,483	2.8%
Total general	**1,039,765**	**100.0%**

[1] Alarcón, W. (2016). Rezago escolar y trabajo infantil en el Perú.

[2] Informe 00129-2023-MINEDU/SPE-OSEE-UE_Resultados de la Brecha Educativa

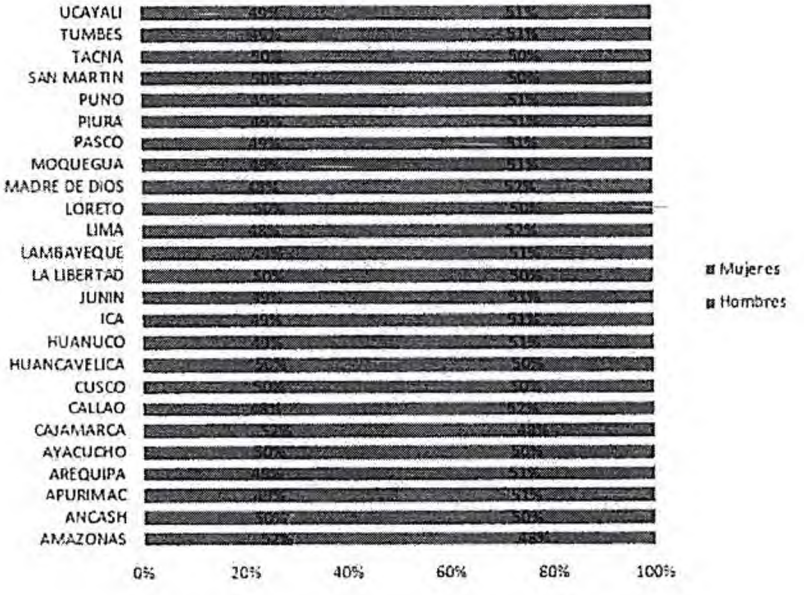
Asimismo, dada la distribución de las edades que posee la población en edad de estudiar, pero no estudia (brecha educativa), se tiene que la mayoría de estos NNA se concentra entre las edades de 12 y 18 años. Además, la mayoría de ellos se concentra en Lima, en particular en Lima Metropolitana.

Tabla 2. Distribución de la Brecha educativa por grupo etario y región

REGIÓN	4 a 5	6 a 11	12 a 18	Total general
AMAZONAS	1,069	2,821	11,815	15,705
ANCASH	2,055	5,116	21,178	28,349
APURIMAC	248	752	7,375	8,375
AREQUIPA	4,108	8,030	25,198	37,336
AYACUCHO	791	1,213	10,760	12,764
CAJAMARCA	1,283	3,024	29,468	33,775
CALLAO	4,110	12,593	27,239	43,942
CUSCO	2,649	4,638	25,795	33,082
HUANCAVELICA	296	610	6,419	7,325
HUANUCO	1,944	2,549	15,795	20,288
ICA	1,632	4,840	18,365	24,837
JUNIN	3,839	6,915	26,492	37,246
LA LIBERTAD	5,793	13,148	47,807	66,748
LAMBAYEQUE	5,131	9,742	32,565	47,438
LIMA	41,259	112,379	239,370	393,008
LORETO	4,988	13,589	39,416	57,993
MADRE DE DIOS	723	1,285	4,321	6,329
MOQUEGUA	175	437	2,725	3,337
PASCO	473	955	5,473	6,901
PIURA	3,695	9,938	45,252	58,885
PUNO	2,613	3,609	19,355	25,577
SAN MARTIN	1,779	2,704	19,363	23,846
TACNA	789	2,472	6,763	10,024
TUMBES	469	1,289	5,414	7,172
UCAYALI	3,227	6,169	20,087	29,483
Total general	**95,138**	**230,817**	**713,810**	**1,039,765**

La población que conforma la brecha educativa, en términos de sexo, tiene una proporcionalidad casi equitativa entre mujeres y hombres, pues el 51% de la brecha educativa son varones y el 49% son mujeres. Se repite la misma proporción en la mayoría de las regiones, a excepción de Amazonas y Cajamarca donde el 52% son mujeres y el 48% son varones, respectivamente[3].

Gráfico 2. Distribución de la Brecha educativa por sexo y región



Es imprescindible reconocer que aunque existen programas y normativas orientadas a reducir el abandono escolar actualmente, estas acciones no están suficientemente articuladas entre sí, debe reconocerse la multidimensionalidad del abandono escolar, considerando los diferentes factores que lo causan, por lo que es crucial que en el sector educación se busque el desarrollo de políticas y programas que estén integrados y adaptados a los diversos contextos del país, con la finalidad que permita atender a esta población que actualmente no tiene derecho a acceder al servicio educativo, permitiendo una protección efectiva de las trayectorias educativas de todos los NNA, contribuyendo a que accedan a un mejor futuro y puedan desenvolverse en distintos ámbitos de la sociedad.

Niños, niñas y adolescentes en situación de extraedad o retraso escolar en el sistema educativo:

Actualmente en el Perú existen 45,580 niños, niñas y adolescentes que tienen entre 9 y 13 años con atraso escolar registrados en el Sistema de Apoyo a la gestión de las instituciones educativas (SIAGIE) 2023.

[3] Informe 00129-2023-MINEDU/SPE-OSEE-UE_Resultados de la Brecha Educativa

Según el grado educativo, sexto grado (16,061) y quinto grado (14,023) presentan la mayor cantidad de niños niñas y adolescentes con atraso escolar, mientras que cuarto grado (6,951), tercer grado (4,908) y segundo grado (3,637) presentan la mayor cantidad de menores con atraso escolar o extraedad.

Tabla: Número de estudiantes con atraso escolar de 9 a 13 años, según grado, 2023

GRADO	2023 1/
Segundo	3,637
Tercero	4,908
Cuarto	6,951
Quinto	14,023
Sexto	16,061
Total	**45,580**

Fuente: Sistema de Apoyo a la gestión de las instituciones educativas (SIAGIE) 2023

De acuerdo al departamento, Lima (10,005) y Loreto (7,454) registran la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes con atraso escolar o extraedad, seguida de Ucayali (3,728); La Libertad (3,223); Piura (2,626); Junín (1,946); Cajamarca (1,768); Lambayeque (1,760); San Martín (1,644); Huánuco (1628) y Amazonas (1,505), entre otras.

Tabla: Número de estudiantes con atraso escolar de 9 a 13 años, según departamento, 2023

DEPARTAMENTO	2023 1/
Amazonas	1,505
Ancash	1,342
Apurímac	219
Arequipa	680
Ayacucho	408
Cajamarca	1,768
Callao	1,394
Cusco	978
Huancavelica	288
Huánuco	1,628
Ica	1,171
Junín	1,946
La Libertad	3,223
Lambayeque	1,760
Lima	10,005
Loreto	7,454
Madre De Dios	283
Moquegua	92
Pasco	648
Piura	2,626
Puno	307
San Martin	1,644
Tacna	125
Tumbes	358
Ucayali	3,728
Total	**45,580**

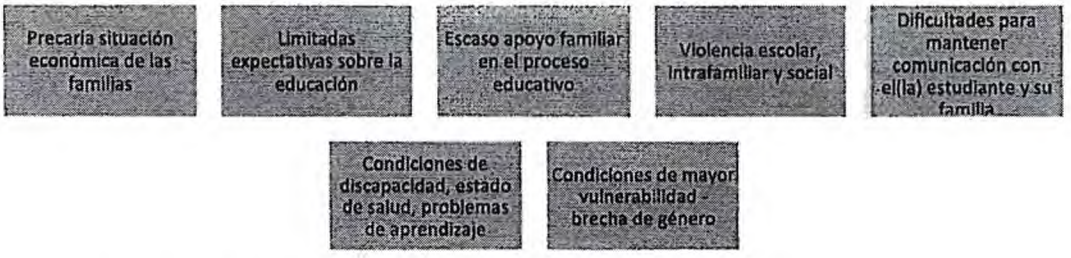
Fuente: Sistema de Apoyo a la gestión de las instituciones educativas (SIAGIE) 2023

Factores del atraso escolar o extraedad

El Ministerio de Educación (2022)[4], señala que existen diversos factores detrás de la interrupción de estudios; algunos de ellos responden a problemáticas estructurales del país como la precaria situación económica de las familias, donde estas con insuficientes recursos optan porque sus menores prioricen el trabajo al estudio.

[4] Ministerio de Educación, 2022, Conociendo más sobre la interrupción de estudios

Gráfico: Principales factores que influyen en la interrupción de estudios



Fuente: Ministerio de Educación, 2022

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, el Ministerio de Educación en el 2022 identifica otros factores asociados a la interrupción de estudios como la brecha de género, donde niñas y adolescentes mujeres dejan sus estudios para dedicarse a tareas del hogar, o a la maternidad temprana por embarazo adolescente.

En estos dos últimos años una de las causas también es el aumento de la pobreza económica de las familias, situación que limita el ejercicio del derecho a la educación de calidad, "En la Encuesta Nacional de Hogares 2023, se indagó las razones por las cuales la población en edad escolar no se matriculó o no asistió a algún Centro o Programa de Educación Básica. El 52.9% de la población de 6 a 16 años, manifestó no asistir a un centro de enseñanza escolar por problemas económicos o familiares" -INEI -2023.

Por su parte, en el último análisis realizado por GRADE sobre la investigación de las causas, correlatos y consecuencias de la interrupción de los estudios entre menores de edad, nos muestra lo siguiente:

Aspecto	Evidencia Internacional	Evidencia Nacional
Factores individuales	Bajo rendimiento escolar previo Repetición de grado Bajas expectativas influenciadas por la educación de los padres Trabajo infantil y bajos ingresos familiares	Mayor edad de los estudiantes, especialmente en zonas rurales Necesidad económica obliga a trabajar Discapacidad, factor poco estudiado, junto con otros
Género y abandono	Mayor abandono en hombres que en mujeres	Hombres abandonan para trabajar, mujeres por embarazo no previsto o cuidado familiar
Factores escolares	Rendimiento desde los primeros grados predice el abandono mejor clima escolar y énfasis en rendimiento reducen la deserción	Rendimiento académico y repetición de grado son factores clave EIB y soporte académico como necesidades
Factores comunitarios y del hogar	Contexto socio económico y servicios disponibles en la comunidad influyen en la interrupciòn escolar	Educación materna, NSE y etnicidad como predictores clave
Desigualdades	Minorías étnicas y personas de grupos socioeconómicos bajos tienen mayor probabilidad de abandonar	Pobreza, ruralidad y pertenencia a grupos indígenas se asocian con mayores tasas de abandono
Consecuencias del abandono	Menores ingresos futuros, mayor desempleo y posibles vínculos con criminalidad	Abandono en secundaria incrementa riesgo de embarazo adolescente Impacto económico significativo debido a la pandemia

Asimismo, el Consejo Nacional de Educación en el documento Nota de Política

Conclusión escolar oportuna: desafíos y estrategias para lograr su universalización N.° 2, 2022. Indica que los siguientes factores están relacionados al atraso y la interrupción de trayectorias estudiantiles:

Anexo 1: Factores de riesgo relacionados al atraso y la interrupción de trayectorias educativas

Dimensión	Atraso escolar	Interrupción de trayectorias escolares
Individual	• edad menor al promedio • género (masculino) • etnia y lengua (ser parte de una minoría) • problemas de comportamiento y de salud mental (internalizantes y externalizantes)	• edad mayor al promedio • etnia y lengua (ser parte de una minoría) • discapacidad • problemas de comportamiento y de salud mental (internalizantes y externalizantes) • bajo nivel de autoestima • embarazo temprano
Académica	• no haber accedido a educación preescolar • ausentismo escolar • bajo nivel de autoeficacia del NNA (baja autopercepción de competencia académica y/o social) • habilidades para el aprendizaje inapropiadas para el nivel o grado • bajo rendimiento académico	• no haber accedido a educación preescolar • ausentismo escolar crónico • repitencia de grado • dificultades para el aprendizaje • bajo rendimiento académico • falta de interés y motivación hacia la escuela
Familiar	• hogar monoparental o no nuclear • bajo nivel socioeconómico (pobreza y pobreza extrema) • bajo o nulo nivel educativo de madres y padres • bajo nivel de involucramiento de las familias en la escuela y el proceso educativo • violencia familiar y abandono	• hogar monoparental o no nuclear • historial de deserción en la familia • bajo nivel socioeconómico (pobreza y pobreza extrema) • trabajo infantil • bajo nivel de involucramiento de las familias en la escuela y el proceso educativo • bajas expectativas educativas de madres y padres • violencia familiar y abandono
Escuela y sistema	• limitados o inexistentes mecanismos de apoyo para estudiantes con dificultades para el aprendizaje y de bajo rendimiento • educación bilingüe débil o inexistente en escuelas de población con otra lengua • políticas pro-repetición de grado • enfoque de equidad limitado en las políticas, estrategias y financiamiento de la educación	• falta de oferta educativa • distancia larga entre el hogar y la escuela • políticas de asistencia y gestión del ausentismo débiles • débil o inexistente apoyo académico para estudiantes con dificultades para el aprendizaje y de bajo rendimiento • limitados o inexistentes mecanismos de apoyo a estudiantes en riesgo de abandono • educación bilingüe débil o inexistente en escuelas de población con otra lengua • falta de apoyo al bienestar socioemocional • políticas pro-repetición y expulsión • alta incidencia de violencia escolar • bajos niveles de participación escolar de estudiantes y familias • enfoque de equidad limitado en las políticas, estrategias y financiamiento de la educación

Elaboración: CNE

[1] Fuente: Román, 2013, Zabloski y Krezmien, 2013; Davoudzadeh, McTernan, y Grimm, 2015; Klapproth y Schaltz, 2015; González Betancor y López-Puig, 2016; Unicef, 2017; Blazer y Gonzalez, 2018, Yang y otros, 2018; Hinojosa y otros, 2019, Marlow y Rehman, 2021.

a) Factor asociado: Pobreza intergeneracional

El último informe sobre la pobreza monetaria revela la precaria realidad en la que viven las familias de los niños y niñas en nuestro país, donde 4 de cada 10 niños se encuentra en situación de pobreza. Según INEI (2024), entre el 2021 y

2023 existen 1.3 millones de nuevos pobres en el Perú. Esta situación afecta al 39,8% de la población rural y al 26,4% de la población urbana.

Tabla: Menores en condición de pobreza, 2023

GRUPO ETARIO	2023
Menores de 0-5 años	43%
Menores de 6-11 años	39.3%
Menores de 12-17 años	37.7%

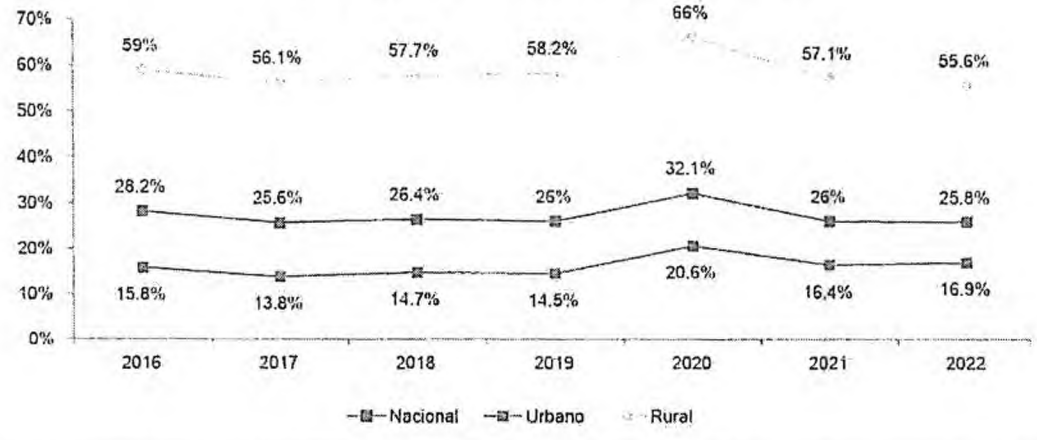
Fuente: Informe sobre pobreza monetaria, 2023

Según el grupo etario de niños entre 6 y 11 años, el 39% vive en pobreza, mientras que el grupo de niños entre 12 a 17 años, el 37% es pobre. En algunos casos, esta condición es un factor de riesgo que vulnera el ejercicio de otros derechos.

b) Factor asociado: Trabajo infantil y adolescente

Según la Encuesta Nacional de Hogares – Enaho (2023), en el 2022, el 25.8% de niños y adolescentes entre 5 y 17 años estuvo trabajando dentro o fuera del hogar, afectando a un total de 2.1 millones de menores de edad, principalmente de zonas rurales (55.6%). La mayoría de niños y niñas reportó participar en actividades del sector agropecuario, como ayudar en la chacra o el pastoreo de animales.

Gráfico: Evolución de la tasa de trabajo infantil



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares 2023. Elaboración ComexPeru

El Código de los Niños, Niñas y Adolescentes señala la protección en caso del no cumplimiento de sus derechos: como la explotación, horarios, inasistencia

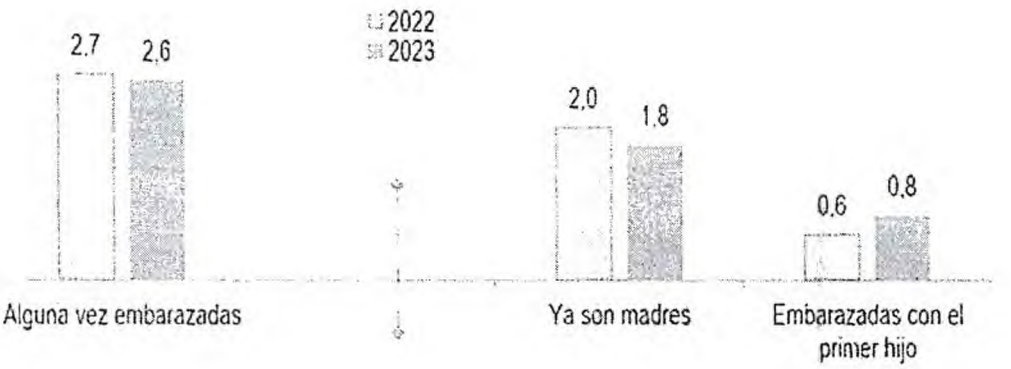
escolar, etc, garantizando de esta manera su desempeño académico y permanencia escolar. En la experiencia de las organizaciones de NNA que trabajan todos estudian.

c) Factor asociado: Brecha de género

En el Perú, se ha avanzado de modo sustantivo hacia la paridad entre mujeres y hombres en lo que concierne al acceso a la educación, así lo demuestran las estadísticas educacionales. La mayoría de los promedios nacionales, muestra que la situación educativa de las mujeres ha igualado o superado a la masculina. Sin embargo, se constatan importantes diferencias cuando la información se abre, según distintas características de la población. Persisten en el país obstáculos que impiden la realización plena del derecho humano a la educación para las mujeres, que va mucho más allá del acceso. Entre los mismos, se cuentan el trabajo infantil (en especial el trabajo en el hogar), matrimonios tempranos, embarazos precoces, la situación de pobreza, entre otras causas.

De acuerdo a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES (2023), del total de adolescentes de 12 a 17 años en el Perú, el 2,6% estuvieron alguna vez embarazadas. De estas un 0.8% está gestando por primera vez, mientras que el 1.8% ya eran madres.

Gráfico: Adolescentes de 12 a 17 años de edad que son madres o están embarazadas por primera vez, 2022 - 2023



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.

La maternidad o embarazo en la adolescencia es un factor de riesgo porque entraña una serie de adversidades para las adolescentes en los diferentes ámbitos. La conducta reproductiva tiene un impacto a nivel social, económico y de salud. Eventos embarazo precoz, uniones consensuales con menores de edad limitan los proyectos de vidas de las mujeres, **obligándolas a dejar sus estudios**, excluyéndose de la actividad educativa y económica.

Por otro lado cuando vemos el tema del **analfabetismo según etnia**, también podemos encontrar marcadas diferencias, aquí los promedios nacionales encubren las particulares situaciones que enfrentan aquellos segmentos de la población femenina afectados por otras variables de discriminación o exclusión. Es así, que el analfabetismo femenino entre la población con lengua materna nativa (quechua, aimara o lengua amazónica), aún constituye un desafío pendiente.

Según INEI, la desigualdad entre los sexos es especialmente crítica entre los que tienen como lengua materna una lengua nativa, donde la brecha llega a 16,9 puntos porcentuales; en el área urbana la brecha es de 14,8 puntos porcentuales y en el área rural alcanza a 20,7 puntos porcentuales, en esta área no solo la brecha es alta en los que tienen como lengua materna una lengua nativa también para los que el castellano es su lengua materna. (ver cuadro)

PERÚ: TASA DE ANALFABETISMO DE MUJERES Y HOMBRES DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y LENGUA MATERNA, 2012 - 2022

(Porcentaje)

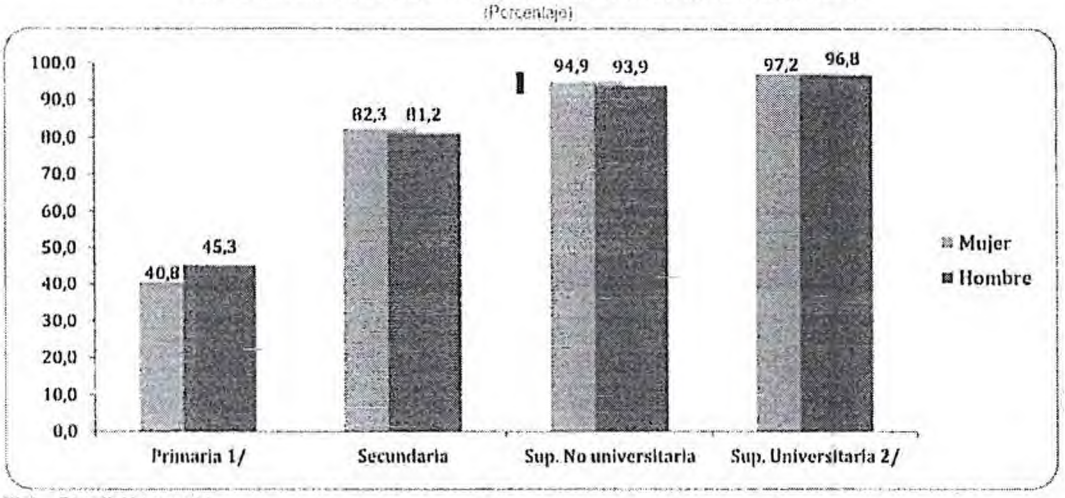
Área de residencia / Lengua materna / Sexo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nacional											
Lengua materna nativa 1/											
Mujeres	28,4	28,6	29,4	26,7	26,0	25,3	24,6	24,2	22,6	21,9	21,9
Hombres	7,4	6,9	7,0	6,9	6,2	6,6	6,1	6,3	6,1	5,3	5,0
Lengua materna castellano											
Mujeres	5,0	5,0	5,1	5,0	5,0	4,8	4,6	4,6	4,5	4,3	4,2
Hombres	2,0	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0	1,9
Urbana											
Lengua materna nativa 1/											
Mujeres	20,6	21,5	22,5	20,8	20,5	18,9	18,6	17,8	18,0	17,9	18,3
Hombres	4,1	3,7	4,3	4,8	4,0	4,0	3,3	3,9	3,4	3,2	3,5
Lengua materna castellano											
Mujeres	2,9	3,0	3,2	3,1	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Hombres	1,1	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4
Rural											
Lengua materna nativa 1/											
Mujeres	36,6	36,3	37,4	33,6	33,2	34,3	33,0	33,2	30,5	28,5	28,0
Hombres	10,4	10,0	9,7	9,2	8,5	9,5	9,3	9,1	9,5	8,1	7,3
Lengua materna castellano											
Mujeres	16,7	16,4	15,9	15,9	16,3	15,5	15,0	15,3	14,4	13,5	13,3
Hombres	6,0	6,2	6,0	5,8	5,3	5,7	5,9	5,7	5,6	5,2	4,8

1/ Incluye quechua, aimara y otra lengua nativa. A partir del 2020 incluye Ashaninka, Awajún/Aguaruna, Shipibo – Konibo, Shiwi / Chayahuita, Matsigenka / Machiguenga y Achuar.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Brecha Digital. En cuanto al acceso a internet según el nivel de educación, podemos observar que las tasas de uso de Internet son mayores en hombres que en mujeres para el nivel de educación primaria, mientras que en secundaria, superior no universitaria y superior universitaria, las mujeres superan a los hombres en 1,1, 1,0 y 0,4 punto porcentual, respectivamente. La

mayor brecha digital entre géneros se presenta entre las personas con educación primaria (4,5 puntos porcentuales, según ENAHO).

PERÚ: USO DE INTERNET POR MUJERES Y HOMBRES, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 2022
(Porcentaje)

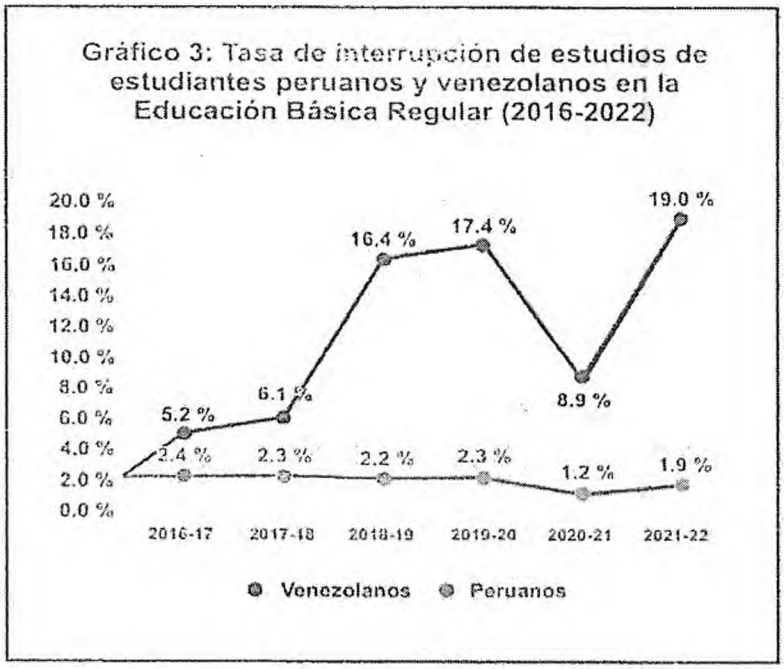


1/ Incluye Educación básica especial
2/ Incluye postgrado
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares.

d) Factor asociado: Migración

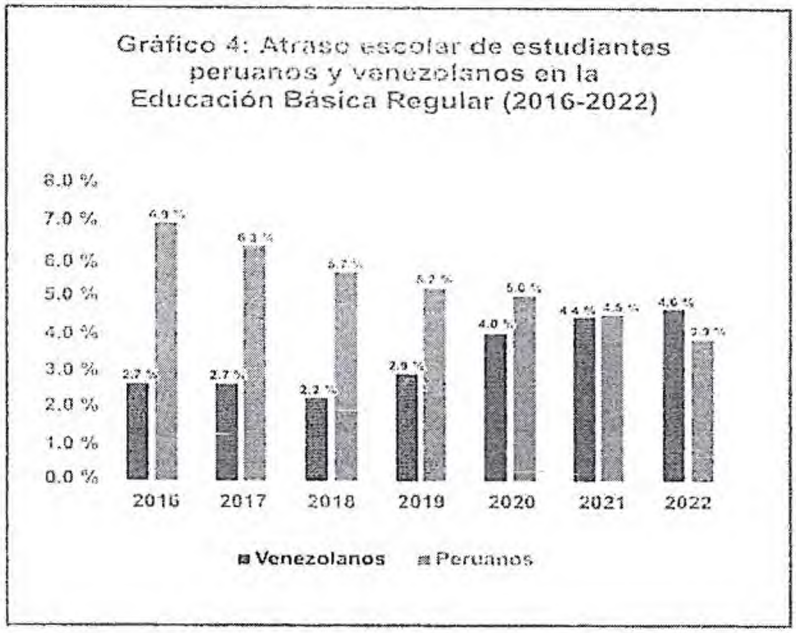
También es importante revisar los datos de la interrupción de estudios de los estudiantes extranjeros producto de la migración, específicamente de la población venezolana con la de los estudiantes peruanos, en este caso las cifras revelan que en EBR es notablemente más alta que en el caso de estudiantes peruanos. Es así que la tasa de interrupción de estudios de estudiantes venezolanos para el periodo interanual 2016-2017 es de 5.2 %, en tanto que, para el mismo período, la cifra que corresponde a estudiantes peruanos es de 2.4 %, es decir, la mitad. Con respecto al periodo interanual 2019-2020 (pandemia), la tasa de interrupción de estudios de estudiantes venezolanos de EBR es de 17.4 %, aunque al año siguiente este indicador se redujo a 8.9 %. No obstante, el valor preliminar de la interrupción de estudios para el periodo interanual 2021- 2022 (pospandemia) señala un rebote significativo en el caso de estudiantes venezolanos, mas no en estudiantes peruanos. Como se aprecia en el Gráfico 3, la tendencia de la tasa de interrupción de estudios de estudiantes venezolanos de EBR no ha sido estable, aunque en todos los años es superior a la tasa de interrupción de estudios de estudiantes peruanos[5].

[5] Documento situación de los estudiantes venezolanos en el Perú-MINEDU.



Fuente: Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) 2016-2020, 2021 al 30 de setiembre de 2022, 2022 al 5 de noviembre de 2022; Padrón de instituciones educativas 2016-2022.

El atraso escolar que corresponde a estudiantes venezolanos, para los niveles de primaria y secundaria, ha ido incrementándose ligeramente a lo largo de los años, según se puede observar en el Gráfico 4. En efecto, en el año 2016, la cifra ascendió a 2.7 %, respecto del total de estudiantes venezolanos matriculados en EBR, y para el año 2022, la cifra se ha incrementado a 4.6 %. En lo que respecta al atraso escolar de los estudiantes de nacionalidad peruana, la cifra a lo largo de los años ha ido disminuyendo. En el año 2016, la cifra ascendió a 6.9 %, respecto del total de estudiantes peruanos matriculados en EBR, y para el año 2022, la cifra ha disminuido a 3.9 %. Cabe señalar que estas cifras comprenden únicamente a los niveles de primaria y secundaria.



Fuente: Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) 2016-2020, 2021 al 30 de setiembre de 2022, 2022 al 5 de noviembre de 2022; Padrón de instituciones educativas 2016-2022.

Al diferenciar por nivel educativo, se encuentra que el atraso escolar de estudiantes venezolanos matriculados en primaria de EBR en el año 2022 asciende a 4.5 % y a 5 % en el caso de secundaria. Además, en el mismo año, el atraso de estudiantes venezolanos es mayor entre aquellos que se encuentran matriculados en II. EE. públicas (4.9 %) que en II. EE. privadas (3 %)[6].

e) Factor asociado: Discapacidad[7]

Según la información consignada en el Observatorio Nacional de la Discapacidad[8], la población con discapacidad en el Perú es el 10,3% de la población total (según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2017[9].

[6] Documento situación de los estudiantes venezolanos en el Perú-MINEDU.

[7] Departamento de Investigación Parlamentaria - Dirección General Parlamentaria

[8] MIMP. CONADIS. Observatorio Nacional de la Discapacidad. Discapacidad en cifras. https://observatorio.conadisperu.gob.pe/discapacidad-en-cifras/

[9] INEI. Perfil sociodemográfico de la población con discapacidad. 2017. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1675/

Perú: Población con y sin discapacidad, según sexo y área de residencia, 2017 (Absoluto y porcentaje)

Sexo y Área de residencia	Población total	Población con discapacidad		Población sin discapacidad	
		Absoluto	%	Absoluto	%
Total	**31,237,385**	**3,209,261**	**10.3**	**28,028,124**	**89.7**
Hombre	15,467,946	1,388,957	9	14,078,989	91
Mujer	15,769,439	1,820,304	11.5	13,949,135	88.5
Área Urbana	**25,579,027**	**2,715,892**	**10.6**	**22,863,135**	**89.4**
Hombre	12,581,299	1,145,448	9.1	11,435,851	90.9
Mujer	12,997,728	1,570,444	12.1	11,427,284	87.9
Área Rural	**5,658,358**	**493,369**	**8.7**	**5,164,989**	**91.3**
Hombre	2,886,646	243,509	8.4	2,643,137	91.6
Mujer	2,771,712	249,860	9	2,521,852	91

Fuente: INEI - Perfil sociodemográfico de la población con discapacidad. 2017.
Elaboración ASISP

Respecto a la composición de la población con discapacidad por grupos de edad, el Observatorio Nacional de la Discapacidad, recoge la información consignada por el INEI en el Censo Nacional de Población, 2017.

Composición de la Población con discapacidad por grupos etarios y por sexo. Año 2017 (Absoluto y porcentaje)

Grupo etario	Hombres		Mujeres		Total por grupo etario	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
0 a 5	34,411	56%	26,998	44%	61,409	2%
6 a 11	93,508	52%	85,889	48%	179,397	6%
12 a 17	106,864	48%	115,701	52%	222,565	7%
18 a 29	156,189	45%	187,361	55%	343,550	11%
30 a 59	437,689	39%	677,808	61%	1,115,497	35%
60 a más	560,296	44%	726,546	56%	1,286,842	40%
Total Nacional	**1,388,957**	**43%**	**1,820,303**	**57%**	**3,209,260**	**100%**

Fuentes: INEI, Perfil sociodemográfico de la población con discapacidad. 2017.
Observatorio Nacional de la Discapacidad
Elaboración: ASISP

En relación a la Composición de la Población con discapacidad por grupos etarios y por sexo, se cuenta entonces con una población de 222,565 personas con discapacidad en edad escolar (0-17 años)

Docentes capacitados en educación básica especial

Para el ingreso a la Educación Especial en la Carrera Pública Magisterial en la Ley de Reforma Magisterial, el docente debe cumplir con acreditar la especialización en esta modalidad y de no tener el referido estudio debe contar la experiencia laboral en este nivel, con la finalidad que los estudiantes puedan contar con los docentes más capacitados. Y en el caso del profesor que se encuentra en una institución educativa bilingüe percibe una asignación temporal por su labor o con estudiantes en instituciones educativas EIB se les permite acceder a becas que ofrece el Ministerio de Educación. Con todo esto se puede advertir que el estado busca mejorar la oferta de los docentes en estas escuelas, pero los esfuerzos aún no son suficientes, deben mejorarse los incentivos para que los profesores más capacitados puedan atender las necesidades de este grupo vulnerable, posibilitando mejores oportunidades para su desarrollo educativo.

El sólo hecho de asistir a la escuela no garantiza un resultado positivo en los aprendizajes de los estudiantes, también debe estar acompañada de todas las condiciones para el desarrollo del alumno. El factor de la discapacidad aún es un obstáculo para que los estudiantes puedan acceder y recibir una educación de calidad, existe una gran brecha que superar en: infraestructura, materiales educativos no especializados y docentes sin capacitación.

De la información remitida por el Departamento de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República sobre Población con Discapacidad, se señala que las brechas respecto al acceso a los servicios de educación, entre la población con y sin discapacidad se evidencia también en el comparativo de la asistencia escolar a los diferentes niveles de educación; notándose claramente una menor tasa de asistencia de los niños y adolescentes con discapacidad, la cual hace mucho mayor en la educación secundaria alcanzando a 47,2 puntos porcentuales, desfavorable a la población con alguna discapacidad.

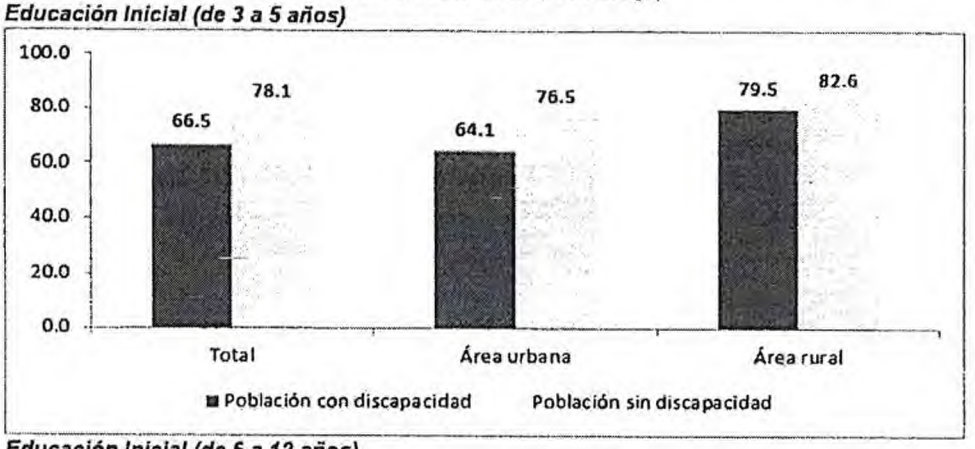
Cuadro 23: Tasa de asistencia escolar de la población con y sin discapacidad por área de residencia. Año 2022 (Porcentaje)

Nivel de Educación	Población con discapacidad	Población sin discapacidad
Educación Inicial (3 a 5 años de edad)		
Total	66,5	78,1
Área urbana	64,1	76,5
Área rural	79,5	82,6
Educación primaria (6 a 11 años de edad)		
Total	83,5	93,3
Área urbana	84,5	93,2
Área rural	79,7	93,7
Educación secundaria (12 a 16 años de edad)		
Total	38,2	85,4
Área urbana	34,2	86,9
Área rural	54,1	80,9

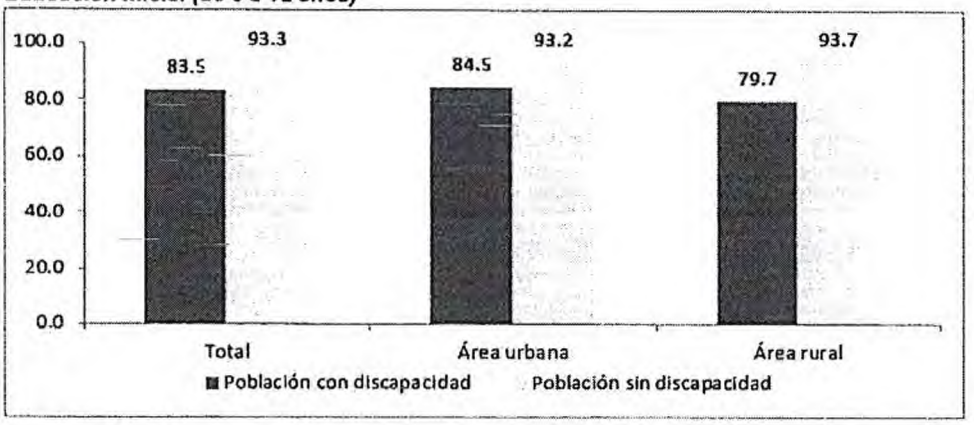
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.
Elaboración: ASISP

Gráfico 18: Tasa de asistencia escolar de la población con y sin discapacidad por área de residencia. Año 2022 (Porcentaje)

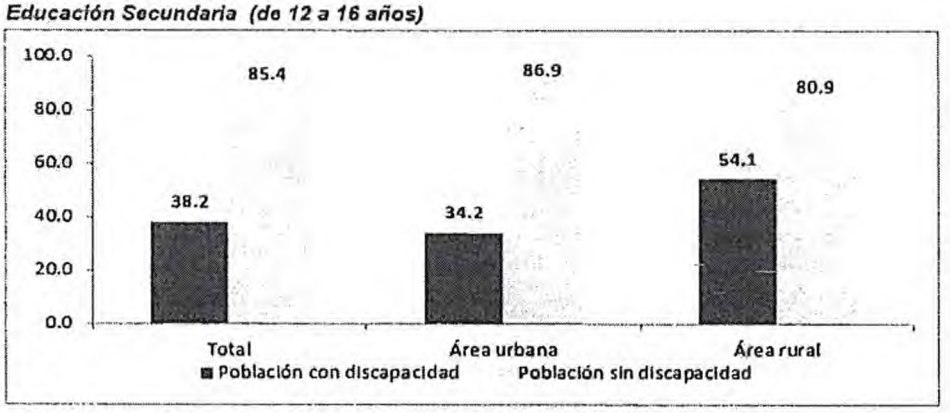
Educación Inicial (de 3 a 5 años)



Educación Inicial (de 6 a 12 años)



Educación Secundaria (de 12 a 16 años)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.
Elaboración: ASISP

De la información mostrada sobre la tasa de asistencia escolar al 2022, se puede advertir claramente una brecha muy marcada entre la población con y sin discapacidad.

Asimismo, se debe mencionar que cuando se trata de los estudiantes con discapacidad que están incluidos en las instituciones educativas regulares la Directora María Luisa Chávez, Directora de la Dirección de Educación Básica Especial del Ministerio de Educación en una entrevista señaló que actualmente existen más de 56.000 estudiantes que están incluidos en instituciones educativas regulares. De estos, alrededor de 10.501 reciben apoyo y asesoramiento del equipo Saanee.

Sobre este tema en el caso del nivel de primaria, se tiene información al 2014, que el 14,9% de las escuelas contaban con al menos un estudiante con discapacidad. Desde el 2007, ha incrementado en 5,2 puntos porcentuales. Cabe señalar que para el año 2014, el 23,6% de escuelas urbanas tienen por lo menos un alumno con discapacidad matriculado, y en zonas rurales este porcentaje es de 3,6%. Mientras que, para el caso del nivel secundario, el 11,6% de escuelas cuentan con al menos un estudiante con discapacidad. En comparación con el 2007, el porcentaje se ha duplicado. Ahora bien, para el nivel secundario, se encuentra que el 14% de escuelas urbanas cuentan con al menos un estudiante con discapacidad, y el 1,3% de escuelas rurales.

Tabla 33

PORCENTAJE DE ESCUELAS REGULARES CON AL MENOS UN ESTUDIANTE CON DISCAPACIDAD QUE RECIBEN SERVICIOS DE APOYO PARA LA INCLUSIÓN (PORCENTAJE DEL TOTAL DE ESCUELAS REGULARES CON AL MENOS UN ESTUDIANTE CON DISCAPACIDAD) (SECUNDARIA)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Perú	5,8	3,4	3,7	3,0	7,1	5,9	12,3	10,1	11,6
Área urbana	6,5	3,9	4,5	3,7	8,7	7,4	15,3	11,8	14,0
Área rural	0,7	0,5	0,0	0,4	0,9	0,0	0,5	2,0	1,3
Gestión pública	a	a	a	a	a	a	a	12,8	13,9
Gestión privada	a	a	a	a	a	a	a	2,0	3,9

Fuente: Minedu, bases de datos Dirección de Educación Básica Especial (DEBE) y Censo Escolar (2014)
a = información no disponible

Consecuencias de la extraedad o atraso escolar[10]:

Deserción o abandono escolar.

El atraso escolar o extraedad de forma continuada y permanente trae como consecuencia la interrupción de los estudios, también denominada deserción escolar. Principalmente impide el adecuado desarrollo de competencias y capacidades necesarias para la construcción de su proyecto de vida de niños, niñas y adolescentes. Afecta el ejercicio pleno de sus derechos; y reduce sus oportunidades laborales. (Ministerio de Educación, 2022)[11]

Pérdida de capacidades y habilidades

[10] Nota CEUPE European Business School / Piscología https://goo.su/YwEnQ
[11] Ministerio de Educación, 2022, Conociendo más sobre la interrupción de estudios

Esto significa que la sociedad pierde talento y capacidades que podrían haber contribuido a la innovación, la productividad y el crecimiento económico. La innovación es impulsada por individuos con conocimientos especializados y capacidad para pensar de manera creativa, mientras que la productividad se ve impulsada por una fuerza laboral bien capacitada y eficiente. Además, el crecimiento económico sostenible requiere una base sólida de capital humano que pueda adaptarse y responder a los desafíos económicos en evolución.

Salud mental

Dificultades de adaptación, debido a que tienen un mayor nivel de madurez y no encajan con sus compañeros de clases. A nivel mental, los estudiantes pueden sentirse frustrados y poco exitosos, todo ello lleva a la deserción y a no querer retomar el rumbo, incluso a la depresión y al suicidio[12].

Desigualdad socioeconómica

La exclusión educativa puede contribuir a esta desigualdad al limitar el acceso a una educación de calidad, lo que a su vez afecta las oportunidades laborales y el potencial de ingresos de las personas. **Sin una educación adecuada, las personas pueden quedar atrapadas en empleos mal remunerados o sin acceso a oportunidades de desarrollo profesional**, lo que perpetúa la brecha socioeconómica.

Pobreza intergeneracional

La pobreza intergeneracional es la transmisión de la pobreza de una generación a otra dentro de una misma familia. Esto puede suceder por diversos factores, uno de los cuales es la exclusión educativa. **Cuando las personas no tienen acceso a una educación de calidad, tienen menos oportunidades de mejorar su situación económica y, por lo tanto, es más probable que permanezcan en la pobreza**. Además, la falta de educación puede limitar las habilidades y oportunidades laborales de los individuos, lo que perpetúa el ciclo de pobreza a lo largo de las generaciones.

Marginación

Cuando las personas no tienen acceso a una educación adecuada, se ven limitadas en sus oportunidades de empleo, participación cívica y desarrollo de habilidades necesarias para el progreso. Esto puede perpetuar ciclos de pobreza, discriminación y desigualdad, contribuyendo así a la marginación de dichos grupos en la sociedad.

Incremento de adolescentes y jóvenes que ni estudian ni trabajan

Otra de las consecuencias es el aumento de los adolescentes y jóvenes (entre 15 y 29 años) que ni estudian ni trabajan, según la Cámara de Comercio de Lima[13], el segmento NiNi representa el 20,1% de la población juvenil en el

[12] Ministerio de Educación Colombia. Nota informativa Diario Universal Dic. 2022.

[13] Fuente: Radio Programas del Perú. Óscar Chávez, jefe del IEDEP de la CCL.

país, el mismo que carece de programas educativos y tiene una limitada participación laboral.

Incremento de la delincuencia

El incremento de la delincuencia puede ser una consecuencia de la exclusión educativa debido a la relación directa entre la falta de acceso a la educación y el aumento de los comportamientos delictivos. Esto, en ocasiones, lleva a la participación en actividades criminales como una forma de supervivencia económica.

Además, la exclusión educativa también puede alimentar sentimientos de alienación y desvinculación social, algo que puede predisponer a los individuos a caer en la delincuencia como una forma de búsqueda de identidad o pertenencia.

IV. EXPERIENCIAS PARA REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE ATRASO ESCOLAR O EXTRAEDAD

Proyecto Piloto Semilla

En el marco de la Política sobre trabajo infantil: la "Estrategia Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil 2012 – 2021" (ENPETI), aprobada por Decreto Supremo N°015-2012-TR), en el año 2012, el Centro de Desarrollo y Autogestión (DYA)[14], el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) y World Learning, iniciaron la implementación del Programa Semilla, de nivelación del rezago escolar en Perú, con el objetivo de atender a niños y niñas con extraedad a través de una metodología acelerada, para que cuando se nivelen, retornen al sistema regular. La Dirección de Educación Primaria acompañó la ejecución del Programa Línea de tiempo del programa.
Previo a su implementación, se diseñó la malla curricular para los ciclos III, IV y V y se focalizó en las escuelas primarias, iniciando con los grados impares. El énfasis temático fue sobre matemáticas, comunicación, personal-social, ciencia y ambiente. Se elaboraron los materiales para el docente (planificación diaria por unidades didácticas) y el estudiante (fichas de trabajo). Así mismo se diseñó el seguimiento y acompañamiento del programa. La primera aplicación llegó a 22 aulas de nivelación en tres regiones (Huancavelica, Junín y Pasco).

REGIÓN	AÑOS				TOTAL GENERAL
	2013 - 2015	2016	2017	2018	
JUNIN	1023	160	180	140	1503
PASCO	65	0	0	0	65
HUANCAVELICA	179	0	0	0	179
ICA	71	0	0	0	71
TOTAL	1338	160	180	140	1818

[14] DYA 2018, Documento de análisis para la sostenibilidad del programa de nivelación del rezago escolar.

Resultado de la implementación, el programa llegó a atender a más de 1800 estudiantes y ha sostenido 55 aulas a la vez. Se ha implementado en cuatro regiones, con una incidencia mayor en Junín. Esto representa al 91% de la meta establecida en el año 2013.

Si bien es cierto actualmente existen proyectos como el señalado, se debe indicar que en el último análisis realizado se ha concluido que hay una falta de política nacional unificada a diferencia de países como Chile y Costa Rica, Perú no cuenta con una política nacional que aborde integralmente la protección de las trayectorias educativas. Aunque existen programas y normativas orientadas a reducir el abandono escolar, estas acciones no están suficientemente articuladas entre sí, debería reconocerse la multidimensionalidad del abandono escolar, considerando factores individuales, familiares, escolares y contextuales. Es crucial que las políticas y programas estén integrados y adaptados a los diversos contextos del país para lograr una protección efectiva de las trayectorias educativas de todos los estudiantes. En ese sentido recomiendan un mejoramiento de los sistemas de información, la maximización de los ya existentes, sistema de protección educativo para estudiantes vulnerables, retomar evaluaciones censales continuas, incentivos para directores y docentes, y la mejora de la infraestructura[15].

Estrategias implementadas por el Estado peruano[16]

2020: Movilización por la continuidad educativa y el retorno al sistema escolar, y a partir del 2021 las acciones desarrolladas se plasmaron en la Estrategia nacional para la reinserción y la continuidad educativa: Incluye el sistema de alerta temprana.

Alerta Escuela (vigente): permite a las escuelas e instancias de gestión descentralizada (IGED) identificar a estudiantes de la EBR y la Educación Básica Especial [EBE] en riesgo de interrumpir sus estudios, les brinda orientaciones de gestión para el despliegue de acciones de contacto, reinserción y continuidad, así como orientaciones pedagógicas para el acompañamiento a las y los estudiantes en riesgo.

Esta herramienta, de gran utilidad para los directores de instituciones educativas se puso a disposición a través del Sistema de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE), permite, a partir de información propia de los estudiantes (como su desempeño académico, el nivel educativo de sus padres, su situación socioeconómica, su edad, entre otros) y su contexto, aproximar los principales factores asociados con posibles situaciones de interrupción de estudios para cada uno de ellos.

---

[15] Rojas, Vanessa, Cueto, Santiago, Sánchez, Alan y Campos, Antonio (2024). Interrupción escolar y vulnerabilidad educativa: datos, estudios y recomendaciones para la educación básica en el Perú (versión preliminar). Lima: GRADE y Porticus.

[16] Consejo Nacional de Educación. NOTA DE POLÍTICA. Conclusión escolar oportuna: desafíos y estrategias para lograr su universalización N.° 2, 2022

La iniciativa está vigente y el 2023 fue certificada como buena práctica de gestión pública.

2021: Servicio de Apoyo Educativo Virtual Especializado SAEV-E para la EBE, para complementar la atención educativa a distancia de las y los estudiantes con discapacidad severa, a partir de orientación especializada a familias, directivos/as, docentes y/o profesionales no docentes que conforman los equipos transdisciplinarios de los Centros de Educación Básica Especial [CEBE].

Servicio de Apoyo y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales [Saanee], se trabajó con directores, docentes y familias para fortalecer la continuidad educativa de las y los estudiantes con discapacidad durante la pandemia (Minedu – Dirección de Educación Básica Especial, 2022).

2022: Se emitieron las Disposiciones sobre la Estrategia Nacional de Conclusión Oportuna para el 5to grado de secundaria de EBR (RVM N° 050-2022-MINEDU), cuya población objetivo es aquella identificada por Alerta Escuela como en riesgo de dejar la escuela, así como las y los adolescentes que no culminaron dicho grado el año previo y están interesados en hacerlo. En estas se determina que las y los estudiantes que participan de la estrategia reciben el acompañamiento de docentes tutores por ocho semanas, periodo en el que se debe consolidar un grupo de competencias matemáticas y comunicativas priorizadas para, posteriormente, ser evaluados, y reconocerse sus logros de aprendizaje para la culminación de su educación básica.

Plan Multisectorial para la prevención del embarazo en adolescentes 2012-2021, que tiene como uno de sus objetivos incrementar el porcentaje de las adolescentes que concluyen la educación secundaria. Y, directamente relacionadas a la conclusión oportuna.

Todos Presentes 2023. En octubre del 2023, el Minedu informó que habían 360,962 niños y adolescentes, entre 4 y 18 años de edad, fuera del sistema educativo, de acuerdo con el cruce de información con el Reniec.

Ante esta problemática la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) informó que ponía en marcha la estrategia Todos Presentes, que buscaba "empadronar, identificar y ubicar a todos los menores de edad que hoy no estudian en el colegio". Para ello, puso a disposición la línea de WhatsApp 959 61910, convocando a la ciudadanía a reportar información (nombre, edad y otros) del menor que no se encuentra en el sistema educativo, garantizando la confidencialidad de los informantes.
A la fecha se conoce que la estrategia está inactiva.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley incide principalmente en la Ley General de Educación, Ley N°28044, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Legislación vigente	Legislación propuesta
Artículo 31. Educación Básica Regular Son objetivos de la Educación Básica: a) Formar integralmente al educando en los aspectos físico, afectivo y cognitivo para el logro de su identidad personal y social, ejercer la ciudadanía y desarrollar actividades laborales y económicas que le permitan organizar su proyecto de vida y contribuir al desarrollo del país. b) Desarrollar capacidades, valores y actitudes que permitan al educando aprender a lo largo de toda su vida. c) Desarrollar aprendizajes en los campos de las ciencias, las humanidades, la técnica, la cultura, el arte, la educación física y los deportes, así como aquellos que permitan al educando un buen uso y usufructo de las nuevas tecnologías.	**Artículo 31. Educación Básica Regular** Son objetivos de la Educación Básica: a) Formar integralmente al educando en los aspectos físico, afectivo y cognitivo para el logro de su identidad personal y social, ejercer la ciudadanía y desarrollar actividades laborales y económicas que le permitan organizar su proyecto de vida y contribuir al desarrollo del país. b) Desarrollar capacidades, valores y actitudes que permitan al educando aprender a lo largo de toda su vida. c) Desarrollar aprendizajes en los campos de las ciencias, las humanidades, la técnica, la cultura, el arte, la educación física y los deportes, así como aquellos que permitan al educando un buen uso y usufructo de las nuevas tecnologías. **d) Garantizar el acceso y conclusión de la escolaridad de niños, niñas y adolescentes con atraso escolar o extraedad.**
Artículo 36. Educación Básica Regular La Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Está dirigida a los niños y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento.	**"Artículo 36. Educación Básica Regular** La Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Está dirigida a los niños, niñas y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento; **así como a todos los**

	niños, niñas y adolescentes en situación de extraedad o atraso escolar, que ingresan tardíamente al sistema educativo o han interrumpido sus estudios temporalmente. **El sistema educativo, con un enfoque de inclusión y equidad, garantiza su nivelación y/o reincorporación mediante modelos educativos flexibles.**

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

A. BENEFICIOS

La aprobación y entrada en vigencia de la presente iniciativa legislativa permitirá atender la problemática existente de la actual brecha educativa, garantizando la atención de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, con atraso escolar o extraedad, contribuyendo a su acceso, permanencia, nivelación, logros de aprendizaje, reinserción y conclusión de su escolaridad, garantizando la protección efectiva de las trayectorias educativas dentro de la Educación Básica, lo que repercutirá en que puedan tener acceso a un mejor futuro dentro de la sociedad.

El presente Proyecto de Ley tiene incidencias a nivel social, por la repercusión niñas y adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo.

Agente	Beneficio
Niños niñas y adolescentes	Se incluye en la atención de la Educación Básica Regular, a niños, niñas y adolescentes desde los 9 años de edad que pudieron insertarse oportunamente en la Educación Básica Regular, creando el modelo de servicio educativo especializado de característica de "educación acelerada" adecuado a las necesidades y requerimientos de las diversas poblaciones.
	Se evita el riesgo de deserción de estudios por diversos factores de riesgo, garantizando el acceso, asegurando la permanencia en la escuela, facilitando el retorno al sistema escolar y la culminación de la trayectoria educativa de todas y todos los niños, niñas y adolescentes en la Educación Básica.

Ministerio de Educación	La educación básica se fortalece a través de la creación e implementación de los Modelos de Servicios Educativos específicos, acelerados y flexibles para promover la atención de estudiantes con extraedad, contribuyendo a su acceso, nivelación, reinserción a la Educación Básica y conclusión oportuna de su escolaridad. Asimismo, con la implementación de modelos de servicios educativos complementario y personalizado, se garantiza la atención de estudiantes menores de edad con discapacidad y que tengan problemas de aprendizaje dentro de la educación básica regular, asegurando el mejoramiento de la calidad educativa. La elección de este modelo de servicio es una alternativa de libre elección por la familia, en el marco del pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales correspondientes.

B. COSTOS

La presente propuesta normativa se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación, es decir no irrogará recursos adicionales del tesoro público. Por lo tanto, no se vulnera el principio de equilibrio financiero o presupuestal previsto en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política.

A modo de resumen, el costo de la iniciativa se expresa en lo siguiente:

Agente	Costo
Ministerio de Educación	El presente proyecto de ley no acarrea ningún gasto adicional al presupuesto, pero requiere que el Ministerio de Educación asuma la creación e implementación de los Modelos de Servicio Educativo específicos, acelerados y flexibles para promover la atención de estudiantes con extraedad, según el Currículo Nacional de la Educación Básica, así como el fortalecimiento de competencias y capacidades de los docentes para la adecuación de la prestación de los servicios según las necesidades de los niños, niñas y adolescentes de 9 a 13 años.

III. CONCORDANCIA DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL Y OTRAS POLÍTICAS DEL ESTADO

El acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2022, entre el gobierno y las principales organizaciones de la sociedad civil con representación a nivel nacional, con el objetivo de definir lineamientos en políticas de estado, sobre la base del diálogo y concertación.

Las políticas de Estado del Acuerdo Nacional están agrupadas en cuatro grandes objetivos: (i) el fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho, (ii) desarrollo con equidad y justicia social, (iii) la promoción de la competitividad del país, y, (iv) la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

El presente proyecto de ley tiene concordancia con la Política 12 del Acuerdo Nacional, relacionada con el acceso universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte, el cual señala lo siguiente: "Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Reconoceremos la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad". En específico, con el literal d) que indica que el Estado afianzará la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, púberes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo; y con el literal f), según el cual el Estado (h) erradicará todas las formas de analfabetismo invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural.

Así también, guarda correspondencia con la Política 11 del Acuerdo Nacional, que señala lo siguiente: "Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población". En específico, con el literal e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas.

De otro lado, el Proyecto Educativo Nacional, define como uno de Propósito 2: "La educación peruana propicia que las personas convivamos reconociendo, valorando e incluyendo nuestra diversidad, eliminando toda forma de discriminación, garantizando la igualdad de oportunidades de aprendizaje y desarrollo, y priorizando la atención preferencial a las poblaciones que actualmente se encuentran en mayor desventaja", y como Orientación estratégica 5: "El sistema educativo asegura que todas las personas, particularmente las poblaciones en situación de vulnerabilidad, aprendan a lo largo de sus vidas gracias a experiencias educativas diversificadas, pertinentes, oportunas, articuladas e inclusivas, haciendo posible el acceso y uso competente de las tecnologías disponibles".

Lima, 7 de noviembre de 2024