



PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE Y
ERRADICA EL ATRASO ESCOLAR O LA
EXTRAEDAD DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES DEL SISTEMA
EDUCATIVO.

El Congresista de la República que suscribe, **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE Y ERRADICA EL ATRASO ESCOLAR O LA EXTRAEDAD DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO.

Artículo 1. Objeto y finalidad.

La presente ley tiene por objeto, modificar los artículos 31, 36 y 39 de la ley 28044, Ley General de Educación, con la finalidad de restituir el derecho al acceso Universal a la educación básica, de los niños, niñas, adolescentes, que se encuentran excluidos del sistema educativo por atraso escolar.

Artículo 2. Modificación de los artículos 31, 36 y 39 de la Ley 28044 Ley General de Educación.

Se modifica de los artículos 31, 36 y 39 de la ley 28044, Ley General de Educación, en los siguientes términos:

"Artículo 31. Objetivo

Son objetivos de la Educación Básica:

(...)

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

Se modifica el artículo 36 de la ley 28044, Ley General de Educación, en los siguientes términos:

"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.

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

Se modifica el artículo 39 de la ley 28044, Ley General de Educación, en los siguientes términos:

"Artículo 39. Educación Básica Especial.

(...)

c) Flexibilizar el sistema educativo, a todos los niños, niñas y adolescentes en situación de atraso escolar, que ingresan tardíamente al sistema educativo o han interrumpido sus estudios temporalmente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Creación e implementación de Modelos de Servicio Educativo.

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación diseña e implementa modelos de servicio educativo específicos, acelerados y flexibles, que permitan garantizar la atención con un enfoque de inclusión y equidad,

garantiza su nivelación del atraso escolar o extra edad, contribuyendo a su acceso, permanencia, nivelación, logros de aprendizaje y conclusión de su formación educativa.

SEGUNDA. Sistema de ejecución.

Créase el Sistema de Información, monitoreo y acompañamiento que 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.

TERCERA. Adecuación.

Se autoriza al Ministerio de Educación, adecuar su reglamentación en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Dicha adecuación deberá incluir el proceso en las modalidades de (EBE, EBR, EBA y EIB).

Lima, abril de 2025.



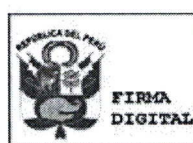
Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2025 17:30:52-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2025 18:12:29-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2025 17:58:58-0500



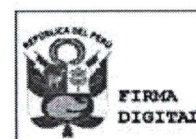
Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2025 09:41:23-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2025 17:59:07-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2025 10:19:54-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2025 10:30:53-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **08** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11034/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.



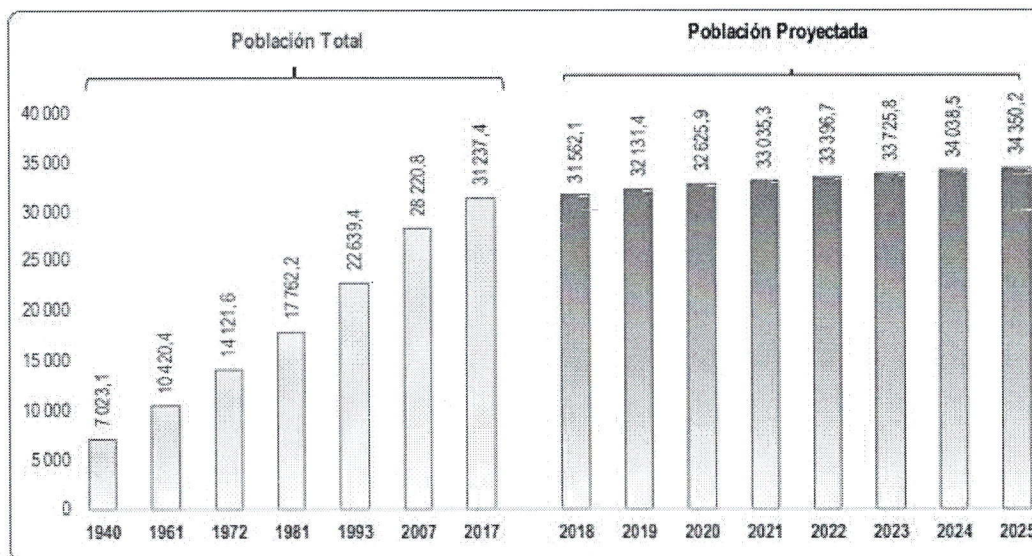
.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para el año 2025, la población total del Perú alcanzará los **34 millones 350 mil 244 habitantes**. Este crecimiento demográfico sostenido ha venido acompañado de importantes transformaciones sociales y educativas que inciden directamente en la planificación y cobertura del sistema educativo nacional, particularmente en los niveles de educación básica. En este contexto, uno de los desafíos persistentes es la presencia de niños, niñas y adolescentes que se encuentran fuera del rango de edad normativa para los grados que cursan, fenómeno conocido como "extraedad" o atraso escolar¹.

Figura 1. Población total desde 1940 al 2025 (miles habitantes)



Nota: La población total considera la población censada más la omitida durante el empadronamiento censal.

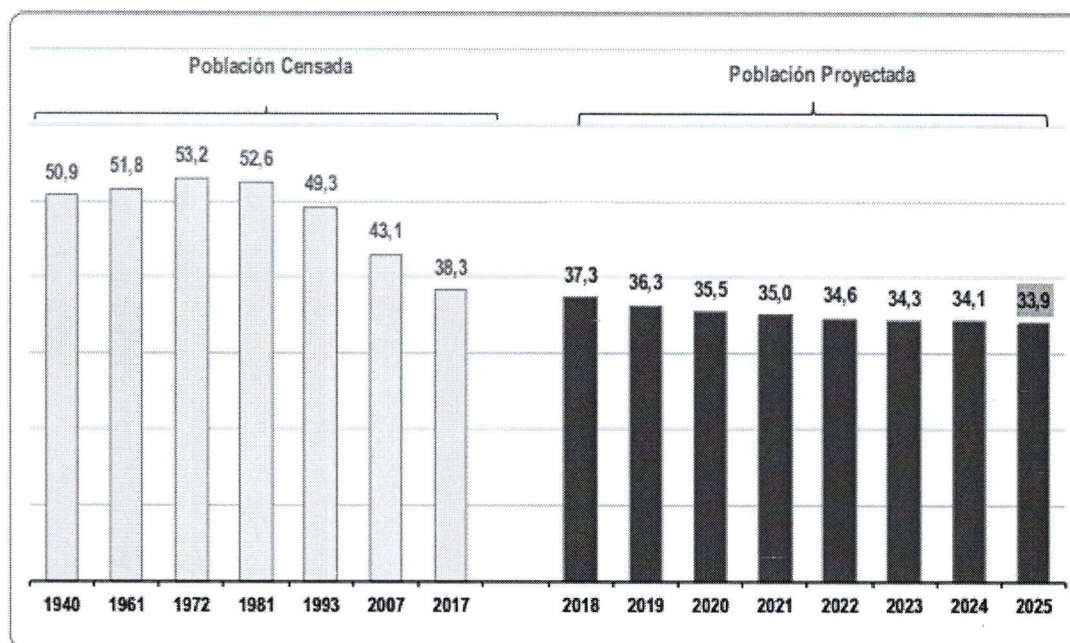
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007 y 2017.
Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, por Año Calendario y Edad Simple, 1950-2050. Boletín Especial N° 24.

La edad normativa de estudios en el Perú, establecida por el Ministerio de Educación, comprende a los menores de entre 3 y 24 años. De este total, el grupo correspondiente a la educación inicial abarca los 3 a 5 años, la

¹<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7834622/6608076-peru-evolucion-de-los-indicadores-demograficos-1940-2025.pdf>

primaria de 6 a 11 años, la secundaria de 12 a 16 años y la superior de 17 a 24 años. Sin embargo, para el año 2025, **solo el 33,9% de la población nacional se encuentra dentro de este rango de edad normativa**, lo que refleja un progresivo alejamiento de los ciclos regulares de escolaridad².

Figura 2. Evolución de la población por edad normativa de estudios (3 a 24 años de edad), 1940 - 2025



Nota: Indicador calculado considerando la edad cronológica en años cumplidos al 31 de marzo, según disposición establecida por el Ministerio de Educación a partir del año 2012.
 Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007 y 2017.
 Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, por Año Calendario y Edad Simple, 1950-2050. Boletín Especial N° 24.

De forma específica, se estima que el **14,5% de la población** se encuentra en edad de cursar la educación inicial, mientras que un **27,9% corresponde al nivel primario** y **22,6% al nivel secundario**. Estos porcentajes muestran una tendencia decreciente respecto a décadas anteriores, especialmente en los niveles de inicial y primaria, lo cual puede asociarse a brechas de acceso, deserción, migraciones y repitencia escolar, factores que influyen directamente en el fenómeno de la extra-edad³.

²<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7834622/6608076-peru-evolucion-de-los-indicadores-demograficos-1940-2025.pdf>

³<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7834622/6608076-peru-evolucion-de-los-indicadores-demograficos-1940-2025.pdf>

Otro dato relevante es que el grupo etario de 12 a 16 años (nivel secundario) ha mostrado una ligera estabilidad desde 2007, pero en 2025 representa solo una quinta parte del total de la población en edad normativa. Esto es preocupante, considerando que es en este tramo donde se produce la mayor incidencia de abandono escolar y sobreedad, producto de la repitencia o el ingreso tardío al sistema educativo. Este patrón es aún más crítico en las zonas rurales o urbano-marginales, donde el acceso a modelos educativos alternativos o flexibles es limitado⁴.

En el marco del año escolar 2025, el Ministerio de Educación ha informado que **más de 6.2 millones de niños, niñas y adolescentes** retornaron a clases en las instituciones educativas públicas de todo el país. En Lima Metropolitana, esta cifra alcanza aproximadamente **1 millón 142 mil estudiantes**, quienes se integran a más de **53 mil colegios** pertenecientes a las modalidades de Educación Básica Regular, Básica Alternativa y Básica Especial⁵.

PANORAMA ACTUAL DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN EL PERÚ Y BRECHAS VINCULADAS AL ATRASO ESCOLAR

La educación escolar en el Perú enfrenta múltiples desafíos estructurales y demográficos que exigen respuestas normativas urgentes. Según el Censo Educativo 2023, el país cuenta con una matrícula total de 9 millones 412 mil 823 estudiantes, de los cuales el 73% pertenece a instituciones públicas. De esta cifra, más de 8 millones 345 mil estudiantes están inscritos en la Educación Básica Regular (EBR), distribuidos en los niveles inicial (1,695,425), primaria (3,771,424) y secundaria (2,878,749). Esta distribución muestra que la mayor carga del sistema educativo recae sobre

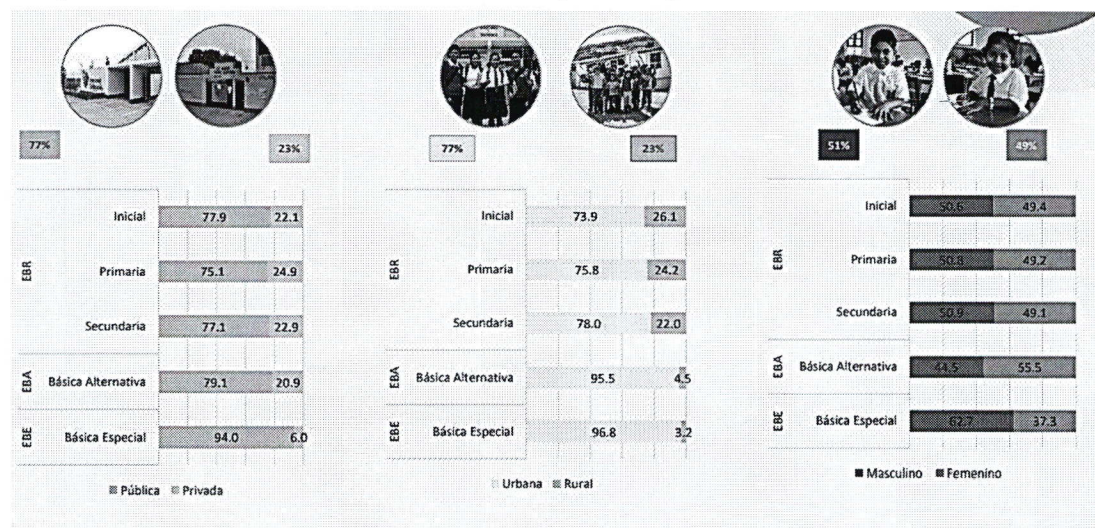
⁴<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7834622/6608076-peru-evolucion-de-los-indicadores-demograficos-1940-2025.pdf>

⁵<https://www.infobae.com/peru/2025/03/17/inicio-del-ano-escolar-2025-mas-de-6-millones-de-estudiantes-de-colegios-publicos-regresan-a-clases-desde-hoy/>

el nivel primario, con más de 3.7 millones de estudiantes, lo que representa un espacio clave para intervenciones dirigidas a prevenir el atraso escolar⁶.

Los datos del Censo Educativo también revelan que tres cuartas partes de los estudiantes se concentran en instituciones públicas y principalmente en zonas urbanas. En el nivel inicial, el 77.9% de la matrícula corresponde al sector público, mientras que en primaria y secundaria los porcentajes son de 75.1% y 77.1%, respectivamente. En cuanto al ámbito geográfico, el 73.9% de los niños de nivel inicial están en zonas urbanas, al igual que el 75.8% de los de primaria y el 78% de secundaria. Este patrón refleja la necesidad de reforzar políticas educativas diferenciales, especialmente en áreas rurales, donde las condiciones de acceso y permanencia escolar se ven más comprometidas⁷.

Figura 3. La Educación Básica son de IIEE públicas y se concentran en zonas urbanas



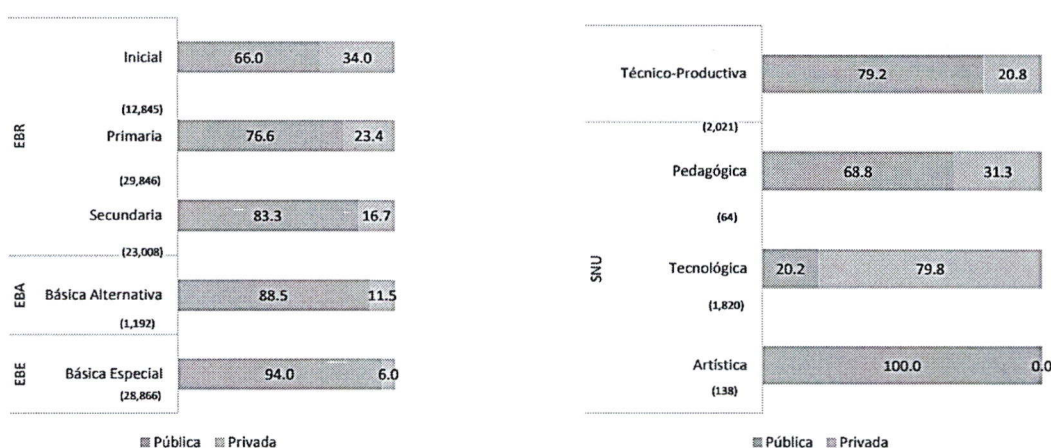
El sistema educativo también evidencia un creciente número de estudiantes con discapacidad, especialmente en el sector público. En 2023, se reportaron 12,845 estudiantes con discapacidad en el nivel inicial, 29,846 en primaria y 23,008 en secundaria, siendo la gestión pública la

⁶https://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/9345030/PPT_Censo_Educativo_2023_final.pdf

⁷https://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/9345030/PPT_Censo_Educativo_2023_final.pdf

responsable del 66%, 76.6% y 83.3% de estos casos, respectivamente. Además, el 86.5% de los estudiantes con discapacidad en inicial se ubican en zonas urbanas, cifra que desciende a 69% en primaria y 70.3% en secundaria. Esta información pone en evidencia la urgente necesidad de modelos educativos inclusivos que también atiendan la problemática de extra-edad o atraso escolar⁸.

Figura 4. La mayoría de estudiantes con discapacidad de la EB se concentran en la gestión pública



A pesar del crecimiento constante de la matrícula en años anteriores, en 2023 se evidenció una ligera caída en la matrícula pública, particularmente en los niveles inicial y primaria. En contraste, las instituciones privadas mostraron una recuperación en todos los niveles. Este fenómeno podría estar vinculado a la percepción de una mejor calidad educativa o estabilidad estructural en el sector privado, pero también puede reflejar brechas de infraestructura, docentes o servicios complementarios en la educación pública, factores que agravan el problema de deserción y atraso escolar⁹.

Aunque las cifras globales reflejan avances en cobertura educativa, estas deben analizarse con enfoque crítico, especialmente en lo que respecta a la edad cronológica de los estudiantes y su correspondencia con el grado

⁸https://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/9345030/PPT_Censo_Educativo_2023_final.pdf

⁹https://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/9345030/PPT_Censo_Educativo_2023_final.pdf

escolar. La existencia de una alta proporción de niños, niñas y adolescentes con extra-edad dentro del sistema educativo refleja no solo situaciones de ingreso tardío o interrupciones en la trayectoria escolar, sino también una falta de políticas sistemáticas que respondan a esta problemática. Por ello, se hace necesaria una intervención legislativa orientada a garantizar el acceso, permanencia y culminación oportuna de la educación básica para todos.

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 13 que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, y reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Asimismo, el artículo 14 señala que la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Estos preceptos constitucionales subrayan la obligación del Estado de garantizar una educación inclusiva y equitativa para todos los ciudadanos, sin discriminación alguna.

La Ley General de Educación, Ley N.º 28044, refuerza este mandato al definir la educación como un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de la vida, con el propósito de formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva y física. La ley también establece principios fundamentales como la equidad, la inclusión y la calidad educativa, que deben guiar todas las políticas y acciones del sistema educativo nacional.

En el ámbito internacional, el Perú ha ratificado diversos tratados que reconocen el derecho a la educación como un derecho humano fundamental. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26, proclama que toda persona tiene derecho a la educación. El

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13, establece que la educación debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y al fortalecimiento del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 28, reconoce el derecho del niño a la educación y obliga a los Estados parte a adoptar medidas para garantizar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

El fenómeno del atraso escolar o la extraedad vulnera estos principios y derechos fundamentales, al impedir que miles de niños, niñas y adolescentes accedan a una educación adecuada y oportuna. Las causas de este problema son múltiples y complejas, incluyendo factores socioeconómicos, culturales, geográficos y de salud. Por ello, es imperativo que el Estado peruano adopte medidas legislativas y políticas públicas que aborden de manera integral y efectiva esta problemática, garantizando el derecho a la educación de todos los estudiantes, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad.

El presente proyecto de ley, al proponer la modificación de los artículos 31, 36 y 39 de la Ley N.º 28044, busca establecer mecanismos legales que promuevan la reinserción, permanencia y culminación oportuna de la educación básica para los estudiantes en situación de atraso escolar o extraedad. Esta iniciativa se alinea con los mandatos constitucionales y los compromisos internacionales asumidos por el Perú, y representa un paso fundamental hacia la construcción de un sistema educativo más inclusivo, equitativo y respetuoso de los derechos humanos.

INCLUSIÓN Y EQUIDAD PARA ESTUDIANTES CON ATRASO ESCOLAR Y DISCAPACIDAD:

En el Perú, miles de niños, niñas y adolescentes enfrentan condiciones estructurales que limitan su continuidad oportuna en el sistema educativo, generando fenómenos como el atraso escolar o la extraedad. El Estado, a

través del Ministerio de Educación (Minedu) y particularmente de la Dirección de Educación Básica Especial (DEBE), ha desarrollado una serie de mecanismos para garantizar el acceso y permanencia de estudiantes con discapacidad y otras condiciones de vulnerabilidad. Entre ellos, destacan los 404 Centros de Educación Básica Especial (CEBE) y los Programas de Intervención Temprana (PRITE), que brindan atención a menores de 3 años con discapacidad o riesgo de adquirirla. Sin embargo, estas iniciativas no han sido suficientes para erradicar las brechas que afectan el cumplimiento del derecho a la educación sin exclusión por edad¹⁰.

La experiencia de docentes y familias en zonas altoandinas como Palca (Puno), donde la inclusión educativa ha permitido que estudiantes con discapacidad intelectual accedan a la educación técnica y artística, demuestra que con apoyo institucional, estrategias pedagógicas adaptadas y sensibilización comunitaria es posible lograr la integración real de este grupo de estudiantes. Estos casos evidencian la urgencia de institucionalizar normativamente mecanismos que aseguren la nivelación pedagógica de estudiantes con atraso escolar, ya sea por razones de discapacidad, pobreza, interrupciones en la trayectoria educativa o ingreso tardío al sistema¹¹.

Durante la pandemia del COVID-19, el Minedu implementó un servicio virtual de apoyo educativo a través de la DEBE, dirigido a docentes, directivos y familias con estudiantes con discapacidad. Esta medida, que alcanzó el 67% de escuelas rurales con conectividad, permitió superar barreras geográficas y de acceso a recursos especializados. Asimismo, se crearon servicios específicos para estudiantes con discapacidad auditiva, así como tutorías virtuales adaptadas a las necesidades de cada región. Esta experiencia dejó evidencia de que el acompañamiento flexible, contextualizado y sostenido es clave para enfrentar situaciones de atraso

¹⁰<https://andina.pe/agencia/noticia-educacion-basica-especial-herramientas-para-inclusion-895410.aspx>

¹¹<https://andina.pe/agencia/noticia-educacion-basica-especial-herramientas-para-inclusion-895410.aspx>

escolar, especialmente cuando se combina con voluntad política y compromiso interinstitucional¹².

EL IMPACTO DEL ATRASO ESCOLAR Y LA EDUCACIÓN BÁSICA ESPECIAL ANTE LA PANDEMIA:

La pandemia del COVID-19 provocó un retroceso significativo en la continuidad del servicio educativo, afectando especialmente a los estudiantes de Educación Básica Regular (EBR) y de Educación Básica Especial (EBE). Según cifras oficiales del Ministerio de Educación, en el año 2021 se registró que 124,533 estudiantes interrumpieron sus estudios, representando el 1.5 % del total de alumnos matriculados en 2020. Esta cifra, si bien menor que la de 2020 (cuando se registraron más de 245 mil estudiantes fuera del sistema), da cuenta de una grave afectación a la trayectoria educativa de miles de niños, niñas y adolescentes, sobre todo en los sectores más vulnerables, donde la conectividad, el soporte familiar y los recursos tecnológicos eran casi inexistentes¹³.

La Educación Básica Especial enfrentó un reto aún mayor durante este periodo, dado que trabaja con estudiantes con discapacidad o con necesidades educativas severas que requieren de apoyo personalizado y materiales adaptados. La falta de presencialidad, combinada con la escasa preparación tecnológica y la poca disponibilidad de intérpretes, terapeutas o asistentes educativos en entornos rurales o de difícil acceso, dificultó gravemente la continuidad de los aprendizajes. Muchos padres y madres optaron por no continuar con la educación virtual de sus hijos por considerar que no sería efectiva, lo cual generó una desconexión prolongada del sistema educativo para una parte significativa de esta población.

Además, al 2022 aún se registraban más de 667,000 estudiantes cuya

¹²<https://andina.pe/agencia/noticia-educacion-basica-especial-herramientas-para-inclusion-895410.aspx>

¹³<https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/607069-124-533-estudiantes-interrumpieron-su-educacion-en-el-2021-debido-a-la-pandemia>

matrícula escolar del año anterior no había sido renovada. De este total, 59.1 % provenían de instituciones públicas, lo que refleja el nivel de vulnerabilidad estructural que afecta a la mayoría del estudiantado del país. Dentro de este grupo, se han identificado más de 347,000 alumnos de primaria y secundaria en situación de riesgo de abandono escolar, lo cual refuerza la necesidad de políticas públicas focalizadas, con enfoques de equidad y atención diferenciada, para garantizar su reincorporación y evitar una exclusión definitiva del sistema educativo¹⁴.

La Estrategia Nacional de Reinserción y Continuidad Educativa emprendida por el Minedu ha sido clave, pero todavía insuficiente para garantizar el regreso y permanencia de todos los estudiantes que interrumpieron su formación. El desafío es aún mayor en el caso de los alumnos con discapacidad, quienes requieren condiciones de aprendizaje flexibles, recursos adaptativos y docentes especializados. Por ello, el presente proyecto de ley propone institucionalizar una respuesta normativa que no solo permita detectar y atender con mayor eficacia los casos de atraso escolar y extraedad, sino también garantice la permanencia con calidad y equidad en el sistema educativo, como un derecho irrenunciable de todos los estudiantes, sin distinción alguna.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Una de las principales debilidades del sistema educativo peruano radica en su rigidez normativa y estructural, que no contempla adecuadamente las trayectorias escolares interrumpidas ni las realidades diversas de los estudiantes. El modelo actual parte del supuesto de que todos los niños y adolescentes avanzan en su educación básica siguiendo un itinerario homogéneo, cronológicamente escalonado. Esta visión limita la capacidad del sistema para responder con flexibilidad y justicia a los casos de

¹⁴<https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/607069-124-533-estudiantes-interrumpieron-su-educacion-en-el-2021-debido-a-la-pandemia>

estudiantes que, por diversas razones, se ven forzados a abandonar la escuela o a retrasar su progreso académico.

La ausencia de una política clara y efectiva para abordar el atraso escolar o la situación de extra-edad impide que el sistema educativo se adapte a las necesidades reales de los estudiantes que se han rezagado. Esta omisión normativa genera efectos concretos y negativos: en muchos casos, los estudiantes que han acumulado años de retraso respecto a su grupo etario experimentan discriminación, estigmatización o desmotivación, lo que aumenta el riesgo de abandono escolar definitivo. A su vez, las instituciones educativas carecen de herramientas legales y pedagógicas para atender de manera diferenciada a esta población.

Además, la normativa vigente no garantiza mecanismos formales de reinserción para quienes han sido excluidos por la rigidez de los requisitos de edad o continuidad académica. Esto no solo vulnera su derecho a la educación, sino que los expone a un círculo vicioso de marginación social, laboral y económica. En este escenario, la falta de adecuaciones curriculares, estrategias de nivelación y modelos flexibles de atención impide que la educación cumpla su rol inclusivo y transformador.

El problema no se limita a la inexistencia de estrategias pedagógicas, sino que se enraíza también en un vacío legal que impide la institucionalización de estos enfoques. No existen suficientes disposiciones específicas que reconozcan y promuevan el derecho de los niños, niñas y adolescentes con atraso escolar a continuar sus estudios bajo condiciones ajustadas a su situación. Esta carencia agrava la desigualdad educativa y contribuye a perpetuar las brechas sociales, sobre todo en las zonas rurales y urbano-marginales del país.

En consecuencia, se vuelve imperativo establecer un marco normativo que reconozca expresamente el derecho de este grupo a ser atendido con



WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS

Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

equidad, a través de servicios educativos adaptados, flexibles y sostenidos. No se trata únicamente de facilitar el retorno a las aulas, sino de garantizar trayectorias escolares significativas, continuas y sin discriminación. La presente iniciativa legislativa busca subsanar este vacío estructural mediante reformas legales específicas que institucionalicen el enfoque de nivelación y atención a la extraedad como parte integral del sistema educativo nacional.

IV. ANÁLISIS DE NECESIDAD Y VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD

La necesidad de modificar la Ley General de Educación para abordar el atraso escolar o la situación de extraedad es urgente y estructural. En el contexto actual, el sistema educativo no cuenta con un enfoque legal que reconozca y atienda de manera específica a los estudiantes que han ingresado tardíamente a la escuela o que han interrumpido su trayectoria educativa por factores sociales, económicos o de salud. Esta omisión vulnera el principio de equidad en el acceso a la educación y contribuye al abandono escolar, especialmente en las poblaciones más vulnerables. Frente a ello, se requiere una respuesta normativa que no solo promueva la reinserción escolar, sino que lo haga con un enfoque de inclusión y justicia social.

Desde el punto de vista de la viabilidad, la presente propuesta legislativa no demanda nuevas estructuras institucionales ni gastos adicionales que resulten inviables para el Estado. Por el contrario, parte de recursos existentes como los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), los Centros de Educación Básica Especial (CEBE) y los Programas de Intervención Temprana (PRITE), cuya experiencia y funcionamiento pueden ser fortalecidos y redirigidos para atender con pertinencia a estudiantes en situación de atraso escolar. Asimismo, la propuesta se alinea con las metas del Proyecto Educativo Nacional y con los compromisos internacionales suscritos por el Perú en materia de educación inclusiva.

En cuanto a la oportunidad, la reforma resulta especialmente pertinente en un escenario postpandemia, donde se han acentuado las desigualdades y donde un porcentaje significativo de estudiantes ha quedado rezagado o fuera del sistema educativo. Esta situación ha generado nuevas demandas sociales y educativas que requieren una actualización normativa para no seguir excluyendo a quienes ya han sido históricamente marginados. La modificación legal permitiría ofrecer alternativas pedagógicas viables y pertinentes, como modelos acelerados, semipresenciales o flexibles, diseñados especialmente para quienes no encajan en la progresión tradicional por edad o grado.

Finalmente, esta iniciativa llega en un momento clave en el que el Estado peruano busca consolidar un sistema educativo más inclusivo, resiliente y sensible a las diversas realidades del país. Incluir el derecho a la nivelación y continuidad educativa dentro de la Ley General de Educación representa un avance normativo fundamental para garantizar una educación digna para todos y todas. No se trata únicamente de una respuesta técnica, sino de una decisión política que reconoce la diversidad, prioriza a los más vulnerables y promueve un modelo de escuela pública capaz de incluir, atender y recuperar a quienes más lo necesitan.

V. SUSTENTO JURIDICO.

Actualmente dice:	Artículo Modificado:
"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	"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.	pasan, oportunamente, por el proceso educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento. <i>El sistema educativo, con un enfoque de inclusión y equidad, garantiza su nivelación y/o reincorporación, a todos los niños, niñas y adolescentes en situación de atraso escolar, que ingresan tardíamente al sistema educativo o han interrumpido sus estudios temporalmente mediante modelos educativos flexibles.</i> (...).
--	--

Actualmente dice:	Artículo Modificado:
Artículo 39. -----	"Artículo 39. Educación Básica Especial. (...) <i>c) Flexibilizar el sistema educativo, a todos los niños, niñas y adolescentes en situación de atraso escolar, que ingresan tardíamente al sistema educativo o han interrumpido sus estudios temporalmente.</i>

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

El proyecto de ley en mención no contradice el orden constitucional ni desnaturaliza los principios establecidos en el marco normativo vigente. Por el contrario, complementa de manera positiva la **Ley N.º 28044 – Ley General de Educación**, al modificar sus artículos 31, 36 y 39 con el fin de incluir de manera explícita el derecho de los niños, niñas y adolescentes con atraso escolar o en situación de extraedad a acceder, permanecer y culminar su educación básica. Esta medida reafirma el carácter inclusivo, equitativo y universal del sistema educativo peruano, en sintonía con los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de derechos del niño y educación inclusiva.

La norma propuesta no deroga ninguna disposición legal, sino que fortalece la legislación educativa nacional al establecer un marco normativo específico que reconoce las condiciones particulares de los estudiantes con trayectoria escolar interrumpida. Además, genera una base jurídica clara para la implementación de modelos educativos flexibles y nivelatorios que ya venían siendo impulsados por el Ministerio de Educación a través de políticas sectoriales. De este modo, su vigencia permitirá consolidar un enfoque de atención integral para esta población, promoviendo la eficiencia normativa y una mayor coherencia en el desarrollo de políticas públicas educativas.

VII. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO.

La presente iniciativa legislativa no genera ningún gasto adicional al erario nacional, pues no implica la creación de nuevas instituciones ni la contratación de personal fuera del marco ya existente. El proyecto de ley se sustenta en la reorientación y el uso eficiente de los recursos del sistema educativo actual, tales como los Centros de Educación Básica Especial

(CEBE), los Programas de Intervención Temprana (PRITE) y las modalidades de Educación Básica Alternativa (EBA) y Educación Intercultural Bilingüe (EIB), que ya contemplan atención diferenciada. En ese sentido, lo que se plantea es una reorganización normativa y programática para fortalecer la atención de los estudiantes en situación de atraso escolar, sin que ello implique una afectación presupuestal para el Estado.

En cuanto a los beneficios, la implementación de modelos educativos flexibles y nivelatorios permitirá reincorporar a miles de niños, niñas y adolescentes al sistema educativo, lo cual incide directamente en la reducción de las tasas de deserción escolar y en la mejora de la conclusión oportuna de los estudios. La educación de los menores con sobreedad no solo garantiza su derecho fundamental a la educación, sino que también contribuye a su inclusión social, reduce la brecha de aprendizaje y mejora su empleabilidad futura. La permanencia en el sistema educativo representa una inversión estratégica que favorece el desarrollo humano y social del país, y que a largo plazo genera un retorno positivo para el Estado en términos de productividad y cohesión social.

Asimismo, esta propuesta legislativa se alinea con las políticas de inclusión educativa, equidad territorial y justicia social, al priorizar a una población históricamente excluida del sistema educativo. Los beneficios no se limitan al plano pedagógico, sino que tienen impactos positivos en el entorno familiar y comunitario, al romper ciclos de exclusión y pobreza. Al promover una educación sin barreras de edad, el proyecto fortalece el principio de igualdad de oportunidades, garantizando que ningún estudiante quede atrás por razones estructurales o contextuales que escapen a su control.

Finalmente, la norma permitirá al Estado optimizar los recursos humanos y técnicos invertidos en la atención educativa de estudiantes con rezago escolar, asegurando una gestión más eficaz y sostenible del sistema educativo. Al evitar convocatorias innecesarias o reformas fragmentadas, y

al utilizar la infraestructura y programas existentes, la iniciativa garantiza viabilidad técnica, administrativa y presupuestal. En resumen, se trata de una medida de alto impacto social y educativo, con una carga financiera nula, que promueve el cumplimiento de los derechos fundamentales de la infancia y adolescencia en condiciones de desventaja.

VIII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que promueve y erradica el atraso escolar o la extraedad de los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo se encuentra debidamente alineada con la **Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024–2025**, aprobada mediante la **Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2024-2025-CR**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de noviembre de 2024. Esta propuesta responde directamente al

Objetivo III: Competitividad en el país, al fomentar una educación más inclusiva, flexible y efectiva, que contribuya al desarrollo del capital humano desde etapas tempranas.

- **Política de Estado 18: Educación en equidad y con calidad**, que impulsa el acceso universal a una educación de calidad, orientada al desarrollo integral de la persona.
- **Política de Estado 22: Política de inclusión social**, al procurar la reintegración educativa de niñas, niños y adolescentes excluidos del sistema por causas de atraso escolar, condición socioeconómica o discapacidad, reduciendo así las brechas de desigualdad estructural en el acceso al derecho a la educación.

Objetivo IV: Estado eficiente, transparente y descentralizado, al establecer mecanismos concretos que fortalecen la gestión educativa

mediante modelos flexibles y específicos, lo que favorece la eficiencia institucional en todos los niveles del Estado.

- **Política de Estado 31: Sostenibilidad**, al asegurar que los servicios educativos se adapten a las realidades sociales, culturales y territoriales, garantizando su continuidad en el tiempo y promoviendo el desarrollo sostenible a través de una educación con enfoque territorial, inclusivo y equitativo.