



MONTALVO CUBAS SEGUNDO TORIBIO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES A LA EDUCACIÓN TÉCNICO PRODUCTIVA DESDE LOS 12 AÑOS

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Partido Nacional Perú Libre, a iniciativa del Congresista **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS** ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES A LA EDUCACIÓN TÉCNICO PRODUCTIVA DESDE LOS 12 AÑOS



Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley, tiene por objeto modificar el artículo 42 de la Ley 28044, Ley General de Educación, para la inclusión de niños y adolescentes a la Educación Técnico Productiva desde los 12 años.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene como finalidad que los niños y adolescentes que por diversos motivos truncan su educación y teniendo desde los 12 años cumplidos a la fecha de la matrícula pueda insertarse a la educación técnica productiva para su adquisición de competencias laborales y promover la continuidad de sus estudios y fortalecer su perfil de empleabilidad.

Artículo 3. Aplicación de la Ley

Las disposiciones contenidas en la presente Ley se aplican para todas las instituciones educativas del **territorio nacional**.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 28044, Ley General de Educación.

Modifíquese el artículo 42 de la Ley 28044, Ley General de Educación en los siguientes términos:

"Artículo 42. Organización

La Educación Técnico-Productiva, de acuerdo a la complejidad de las competencias y al desempeño en diferentes contextos laborales, se organiza en los ciclos de Auxiliar Técnico y Técnico, los mismos que no son sucesivos ni propedéuticos y se

basan en un sistema de créditos académicos. El valor del crédito académico es el mismo que se asigna para la Educación Superior Tecnológica.

a) Ciclo Auxiliar Técnico

El Ciclo Auxiliar Técnico de la Educación Técnico- Productiva provee a los y las estudiantes de las competencias necesarias que le permitan realizar trabajos predeterminados o de menor complejidad del proceso productivo de bienes o servicios, bajo supervisión.

Se desarrolla siguiendo un programa de estudios con una duración de cuarenta (40) créditos académicos como mínimo.

Al concluir el programa de estudios, los y las estudiantes tienen derecho a obtener un título de Auxiliar Técnico, a nombre del Ministerio de Educación.

b) Ciclo Técnico

El Ciclo Técnico de la Educación Técnico-Productiva provee a los y las estudiantes de las competencias que le permitan desempeñarse en un entorno laboral de manera eficaz en una determinada función, controlando y supervisando sus propias tareas y actividades, identificando problemas técnicos y ejecutando acciones correctivas específicas.

El programa de estudios tiene una duración de ochenta (80) créditos académicos como mínimo.

Para el acceso a este ciclo, se requiere concluir la Educación Primaria o el ciclo intermedio de la Educación Básica Alternativa.

Una vez aprobado el programa de estudios, los y las estudiantes tienen derecho a obtener el título de Técnico, a nombre del Ministerio de Educación.

Se accede a estos ciclos teniendo 12 años desde la fecha de la matrícula".

DISPOSICION COMPLEMENTARIAS FINAL

PRIMERA: Implementación de la Ley

El Ministerio de Educación establece las normas y acciones complementarias pertinentes para la correcta aplicación de la presente ley, en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, contados desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Miguel Ángel
García
Rafael
Milojos Rivas
Francisco Mita
Alvarado

Plinio Cruz
Vazquez
Jorge
Galdames
Correa
F. C. P. 2



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** 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° 11137/2024-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

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1 Problemática nacional

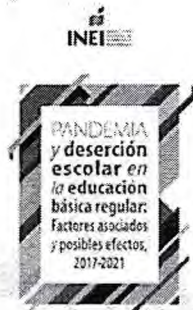
El sistema educativo peruano enfrenta actualmente serias limitaciones para atender de manera eficaz las necesidades formativas de la infancia y adolescencia, particularmente en lo referente a la articulación entre la educación y la inserción laboral. Si bien la cobertura educativa ha experimentado una expansión sostenida en las últimas décadas, persiste una elevada tasa de deserción escolar en el nivel secundario. Esta situación responde a factores estructurales como la pobreza, la escasa pertinencia y motivación de los contenidos curriculares, así como la débil vinculación entre la escuela y el mundo del trabajo. Dichas dificultades se ven significativamente agravadas en contextos rurales, amazónicos y urbano-marginales, donde las oportunidades educativas son reducidas o inexistentes



A esta problemática se suma una creciente crisis de empleabilidad juvenil en el país. Un considerable número de jóvenes egresa del sistema educativo sin haber desarrollado las competencias técnicas ni las habilidades prácticas necesarias para una adecuada inserción en el mercado laboral. Ante esta situación, numerosos adolescentes optan por abandonar la escuela en busca de ingresos, incorporándose tempranamente a actividades productivas de carácter informal, frecuentemente marcadas por la precariedad y la ausencia de protección social. Este fenómeno no solo obstaculiza el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes (NNA), sino que también perpetúa dinámicas de exclusión y vulnerabilidad, con impactos negativos tanto en el crecimiento económico nacional como en la cohesión social.

2.2 Inclusión educativa y prevención de la deserción escolar

La posibilidad de acceder a la Educación Técnico-Productiva desde los 12 años representa una estrategia pedagógica eficiente para reducir los altos niveles de deserción escolar en el país. Según cifras del Ministerio de Educación del Perú (MINEDU), más de 124,000 estudiantes abandonaron la escuela en 2022, y más del 70% de los casos corresponden al nivel secundario.¹ Esta tendencia no constituye un fenómeno aislado, sino que obedece a una serie de factores interrelacionados, tales como las dificultades económicas, la necesidad de generar ingresos, el desinterés por los contenidos escolares y, en particular, la percepción generalizada de que la escuela no responde a las aspiraciones ni a las necesidades concretas del estudiantado.



¹ <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/investigaciones/desercion-escolar.pdf>

En este contexto, promover el acceso temprano a una formación técnica y práctica podría resignificar la experiencia educativa de los adolescentes, otorgándole mayor pertinencia a su trayectoria escolar y favoreciendo su continuidad dentro del sistema educativo. Esta problemática se acentúa de manera considerable en estudiantes provenientes de zonas rurales y sectores urbano-marginales, quienes, debido a condiciones socioeconómicas adversas, se ven forzados a interrumpir su trayectoria educativa para integrarse en actividades económicas familiares, frecuentemente en contextos informales y carentes de preparación adecuada. En este sentido, el acceso a una oferta técnico-productiva representa una alternativa estratégica, ya que no solo posibilita la continuidad de los estudios, sino que también proporciona competencias aplicables, certificables y reconocidas legalmente. La obtención de un título de Auxiliar Técnico, tras la culminación de un programa mínimo de 40 créditos, amplía las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes y actúa como un incentivo tangible para su permanencia en el sistema educativo. Esta intervención puede marcar la diferencia entre el abandono definitivo de la escuela y la apertura de un camino formativo con perspectivas de desarrollo.



En esta misma línea, la iniciativa legislativa también debe entenderse como una estrategia de justicia intergeneracional que busca romper con la transmisión de la desigualdad a través del sistema educativo. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), solo el 53,3% de los adolescentes que inician la secundaria en zonas rurales logra completarla, frente al 78,6% en zonas urbanas. Esta diferencia no solo es geográfica, sino también económica. Entre los jóvenes de extrema pobreza, la tasa de culminación de la secundaria no supera el 50%.² Esta realidad evidencia las limitaciones del modelo educativo vigente, el cual privilegia una trayectoria académica única, prolongada y poco flexible, sin considerar las condiciones socioeconómicas de una amplia proporción de adolescentes. En este marco, la Educación Técnico-Productiva se presenta como una alternativa pedagógica pertinente, orientada tanto al fortalecimiento de la empleabilidad como a la adaptación del proceso formativo a las necesidades concretas del estudiantado. Esta modalidad permite que los jóvenes, sin desvincularse del sistema educativo, puedan integrarse tempranamente al mundo laboral por razones de subsistencia, sin que ello implique una disyuntiva entre estudiar y trabajar. Por el contrario, se promueve una formación que articula ambas dimensiones de manera complementaria.

Asimismo, la implementación de un acceso temprano a la formación técnico-productiva contribuye de manera sustantiva a la reducción de las desigualdades estructurales que históricamente afectan al país, al intervenir directamente desde el ámbito escolar. Esta estrategia se configura como un mecanismo preventivo frente a problemáticas sociales de mayor complejidad, tales como el trabajo infantil, la migración forzada, la incorporación de adolescentes a redes delictivas, entre otras situaciones de alta vulnerabilidad que impactan con mayor fuerza en aquellos jóvenes que han sido excluidos del sistema educativo formal.

En conclusión, es necesario considerar que este diseño curricular técnico-productivo ya que permite una enseñanza más flexible a contextos específicos locales y esto resulta clave en un país de gran diversidad territorial y cultural, donde la educación homogénea y centralista ha fracasado en muchas regiones. Además, la formación técnica desde los 12 años puede ser incorporada gradualmente como parte de un modelo de alternancia o educación dual, articulando aprendizajes escolares con prácticas reales en talleres o centros comunitarios. Esta iniciativa legislativa no solo fomenta el aprendizaje continuo, sino que posiciona al

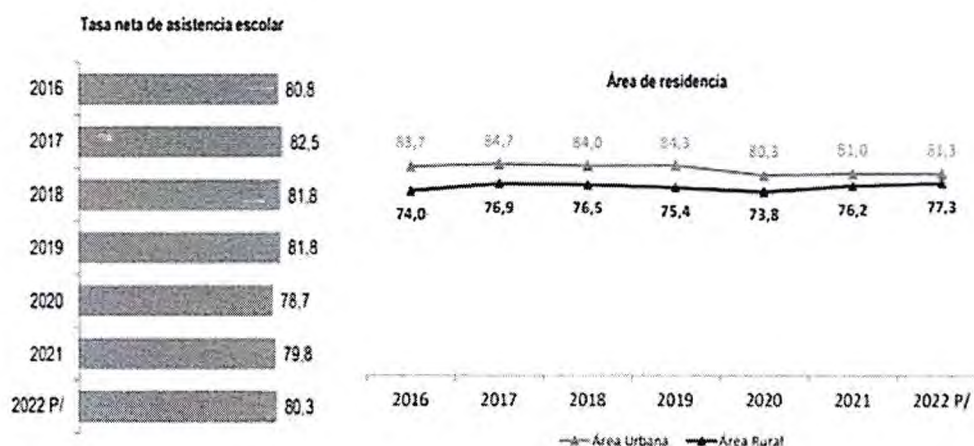
² <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/investigaciones/desercion-escolar.pdf>

estudiante como un agente activo de desarrollo local. En lugar de adaptar a los adolescentes a un sistema educativo inflexible.

2.3 Formación para el empleo y desarrollo productivo

Desde una perspectiva de desarrollo económico, la implementación efectiva de la Educación Técnico-Productiva desde los 12 años permite anticipar la formación de competencias laborales, dado que el país enfrenta un serio déficit de capital humano técnico. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), más del 65% de los jóvenes entre 15 y 29 años se encuentra subempleado o en empleos informales. Además, solo 2 de cada 10 jóvenes acceden a algún tipo de formación técnica tras la secundaria³, lo que evidencia una brecha significativa entre la oferta educativa y la demanda laboral. Iniciar una ruta de formación técnica desde la adolescencia permitiría de manera gradual, cerrar estas brechas desde la base, creando un flujo continuo de formación técnica preparada para insertarse en sectores productivos clave como la agroindustria, servicios, comercio y tecnología, a ello se suma el hecho de que la demanda laboral de estos sectores en zonas urbanas-rurales es muy alta.

Este nuevo enfoque aborda con eficacia uno de los principales retos del sistema: la desconexión entre la escuela y las expectativas de los estudiantes. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el año 2022 la tasa de asistencia escolar entre los adolescentes de 12 a 16 años en zonas rurales fue del 81,3%, mientras que en zonas urbanas alcanzó el 77,3%.⁴



³ <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/01e12f4e-e6a2-50fd-b929-02d5e4307c6f>

⁴ <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-ninez-y-adolescencia-oct-nov-dic-2022.pdf>

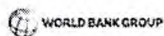


INFORME ANUAL DEL EMPLEO JUVENIL EN EL PERÚ



Esta brecha se incrementa conforme los estudiantes avanzan en la secundaria, lo cual revela que el abandono educativo ocurre de forma progresiva, no súbita, y se relaciona directamente con la percepción de irrelevancia de los contenidos. En ese sentido, un enfoque técnico desde la adolescencia puede revertir esta tendencia, dado que se les ofrece una ruta de formación más flexible que les permite ver resultados a corto y mediano plazo. Por ello, la propuesta también tiene un componente motivacional que devuelve a la educación su capacidad de proyectar futuro, una cualidad indispensable para sostener la permanencia de los jóvenes en las aulas.

Asimismo, un estudio del Banco Mundial (2020) concluyó que los egresados de programas de formación técnica en América Latina tienen, en promedio, tasas de empleo más altas que los egresados de secundaria general, y que su ingreso mensual puede superar en un 20% al del promedio⁵.



Comunidades • Estadísticas • Todo DSpace • Estadísticas • FOCUS •

Inicio / 05. Estudios económico... / Estudios temáticos/sect... / Otros estudios de educ...

Publicación: Actuemos ya para Proteger el Capital Humano de Nuestros Niños: Los Costos y la Respuesta ante el Impacto de la Pandemia de COVID-19 en el Sector Educativo de América Latina y el Caribe

~ ~

Sin embargo, la realidad del país demuestra que estos beneficios no están al alcance de todos debido a barreras de acceso inicial a dichos programas. No obstante, si se permite que los adolescentes accedan desde los 12 años al ciclo de Auxiliar Técnico, se anticipa y democratiza esa oportunidad, haciendo posible que incluso quienes no continúen con estudios superiores puedan insertarse laboralmente con un mínimo de condiciones y

⁵ <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/01e12f4e-e6a2-50fd-b929-02d5e4307c6f>

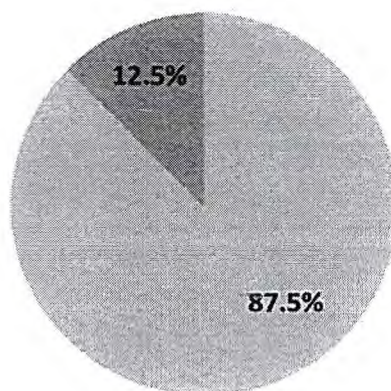


preparación adecuada. Esta medida también facilitaría una transición más ordenada a la educación superior tecnológica o al emprendimiento juvenil.

De igual manera, esta propuesta adquiere un rol estratégico en la reactivación económica a nivel local y en la mitigación de las desigualdades territoriales. La formación técnica puede ser diseñada con un enfoque territorial, adaptándose a las dinámicas y potencialidades productivas de cada región: por ejemplo, la pesca artesanal en zonas costeras, el mantenimiento agroindustrial en la Amazonía, o la carpintería y construcción en áreas andinas. Esta orientación permite que los adolescentes, a partir de los 12 años, no solo fortalezcan sus propias perspectivas de desarrollo, sino que se conviertan en agentes activos del progreso sostenible de sus comunidades. La inserción temprana y contextualizada del talento juvenil constituye, así, una apuesta por un modelo educativo de carácter productivo, descentralizado e inclusivo, que atiende simultáneamente las demandas del estudiante y los desafíos del país.



Porcentaje de asistencia escolar entre 12 y 16 años - 2022



■ Si estan matriculados y asisten ■ No estan matriculados ni asisten

Fuente: Elaboración propia

Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) correspondientes al año 2022, el 87,5% de los adolescentes peruanos de entre 12 y 16 años está actualmente matriculado en instituciones educativas. Este porcentaje refleja un alcance significativo en la cobertura educativa de este grupo etario, evidenciando avances importantes en el acceso a la educación básica. Sin embargo, al comparar con años anteriores, el incremento registrado apenas alcanza un 0,9%⁶.

Además, aunque la tasa de asistencia escolar es elevada, esto no garantiza necesariamente la calidad del aprendizaje ni asegura la continuidad de los estudiantes dentro del sistema educativo.

⁶ <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-ninez-y-adolescencia-oct-nov-dic-2022.pdf>

En contraste, el 12,5% de adolescentes que no acude a la escuela constituye un desafío considerable, ya que equivale a aproximadamente uno de cada ocho jóvenes sin acceso a la educación. Este sector representa una parte importante de la población juvenil expuesta a riesgos de exclusión social y económica. Entre las causas de esta problemática se encuentran la pobreza, las desigualdades de acceso en áreas rurales, la incorporación temprana al mercado laboral y otras dificultades estructurales.

Como resultado, la falta de escolarización durante esta etapa crucial del desarrollo limita de manera significativa las oportunidades laborales futuras y contribuye a la reproducción de ciclos de desigualdad.

Actualmente, niños, niñas y adolescentes según un informe oficial, al comparar los registros del RENIEC —que incluyen a la población peruana en edad escolar entre los 4 y 18 años, con la información disponible en el SIAGIE, se identificó que 1,039,765 niños, niñas y adolescentes (NNA) estaban registrados en RENIEC, pero no figuraban en el sistema educativo, lo que evidencia una significativa brecha de acceso a la educación⁷.

A continuación se muestra un cuadro de distribución de brecha educativa por región⁸:

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%

Fuente: Informe Ministerio de Educación.

⁷ <https://ghaphiya.pe/publicacion-1949.htm>

⁸ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1751/libro.pdf

III. FUNDAMENTO JURÍDICO

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley 28044, Ley General de Educación.
3. Declaración Universal de Derechos Humanos.
4. Convención sobre los derechos del niño de 1989
5. Convenio 138, OIT, Naciones Unidas
6. Plan Nacional de Educación al 2036.
7. Objetivo de Desarrollo Sostenible 2030

IV. MARCO LEGAL CONSTITUCIONAL

TÍTULO I

DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD

Capítulo I

Derechos Fundamentales de la persona

(...)

Artículo 2.

(...)

3. "A la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto. El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión.

(...)

Artículo 13,

"La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

Artículo 14.

"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. Prepara la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad."

(...)

Artículo 44 - Deberes del Estado

"Es deber del Estado garantizar el ejercicio del derecho a la educación, en todos sus niveles y modalidades."

(...)

Artículo 51 – Bienestar general y ciencia

"El Estado fomenta el desarrollo de la ciencia, la tecnología, y la innovación para el bienestar de la población."

(...)

Artículo 105 – Proyectos de Ley

"Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia."

V. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL



La aprobación de la presente propuesta legislativa, no contraviene ninguna norma vigente en la legislación nacional y se encuentra amparada por la Constitución política del Perú, que reconoce la educación como un derecho fundamental, además se encuentra alineada con la Ley General de Educación, que otorga al Estado la responsabilidad de garantizar una educación integral, investigadora, inclusiva y de calidad, además de responder a las políticas públicas.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, no irroga gastos públicos ni ampliación del presupuesto para las instituciones públicas nacionales, sino por el contrario fortalece la Ley 28440, Ley General de Educación, promoviendo la reinserción educativa y fortalecer las competencias del niño y adolescentes para prepararlos con un perfil técnico y ser atractivamente empleable.

VII. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO Y EL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley se encuentra alineado con la política de Estado y el Acuerdo Nacional.

Objetivo I: Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado 8.- Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

Objetivo II: Equidad y Justicia Social

Política de Estado 10.- Reducción de la Pobreza.

Política de Estado 11.- Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Política de Estado 12.- Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte.

Política de Estado 14.- Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

Política de Estado 16.- Fortalecimiento de la familia promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud a través del tema 67. Defensa y protección de la familia, la niñez, la adolescencia y la juventud.

VIII. RELACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se encuentra vinculada, de manera directa e indirecta, con la Agenda Legislativa, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso No. 006-2024-2025-CR⁹, en los siguientes objetivos:

Objetivo I.- DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO



Política No. 8.- DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA, Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PAÍS, a través del Tema No. 27.- Regulación referida a la descentralización y funciones en los distintos niveles de gobierno.

Objetivo II.- EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política No. 12.- ACCESO UNIVERSAL A UNA EDUCACIÓN PÚBLICA GRATUITA Y DE CALIDAD Y PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA CULTURA Y DEL DEPORTE, a través del Tema No. 39.- Apoyo a los estudiantes de educación básica, institutos y universidades.

⁹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf>