



SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

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



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 12, 74 Y 77 DE LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA GARANTIZAR LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA MEDIANTE LA AMPLIACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS.

El congresista de la República SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS, integrante del grupo parlamentario Perú Libre, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

I. FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA;

Ha dado la siguiente ley:



LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 12, 74 Y 77 DE LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA GARANTIZAR LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA MEDIANTE LA AMPLIACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS

Artículo único. Modificación de los Artículos 12, 74 y 77 de la Ley 28044, Ley General de Educación.

Modifícase el artículo 12, literal m) del artículo 74 y el literal a) del artículo 77 de la Ley 28044, Ley General de Educación:

"Artículo 12.- Universalización de la educación básica

Para asegurar la universalización de la educación básica en todo el país como sustento del desarrollo humano, la educación es obligatoria para los estudiantes de los niveles de inicial, primaria y secundaria. El Estado provee, *promueve y amplía* los servicios públicos necesarios para lograr este objetivo y garantiza que el tiempo educativo se equipare a los estándares internacionales, *asegurando la disponibilidad de vacantes en instituciones educativas que cuenten con infraestructura, mobiliario y equipamiento adecuados y accesibles para todos los estudiantes*".

(.....)

"Artículo 74.- Funciones

(.....)

m) *Autorizar y aprobar la ampliación y conversión de instituciones educativas dentro de su jurisdicción, así como* determinar las necesidades de *vacantes*, infraestructura y equipamiento, y participar en su construcción y mantenimiento, garantizando el cumplimiento de las normas de accesibilidad

para personas con discapacidad, en coordinación y con el apoyo del gobierno local y gobierno regional."

"Artículo 77.- Funciones

(.....)

a) Autorizar, en coordinación con las Unidades de Gestión Educativas Locales, el funcionamiento de las instituciones educativas públicas y privadas, y **garantizar la disponibilidad de recursos, infraestructura y equipamiento educativo necesarios para asegurar la prestación de servicios de calidad en su ámbito, resguardando el derecho de los estudiantes a una educación equitativa, gratuita y de calidad."**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación de la Ley

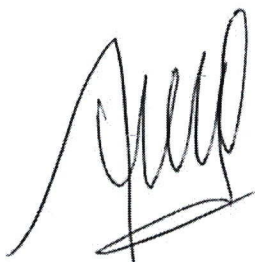
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, modificará y adecuará el Reglamento de la Ley General de Educación y demás normas complementarias en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, a fin de asegurar la coherencia normativa y operativa con lo dispuesto en la presente ley.

Segunda. Implementación de la Ley

La implementación de lo dispuesto en la presente ley estará a cargo de los sectores competentes, tales como el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las Direcciones Regionales de Educación o Gerencias Regionales, y las Unidades de Gestión Educativa Local, según corresponda.

El financiamiento de las acciones previstas se efectuará con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al tesoro público en el año vigente a la aprobación de la ley. Dichas acciones podrán contar con el apoyo de organismos de cooperación nacional e internacional, siempre que ello no contravenga las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional vigente.

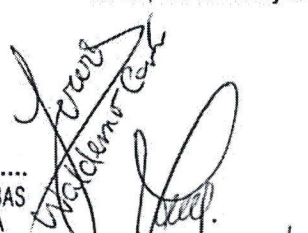
Lima, 09 de mayo de 2025

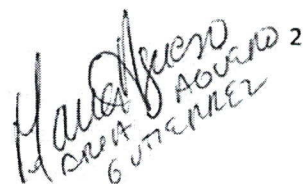

Américo
Gonzales

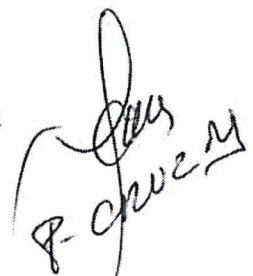

Milagros Rivas

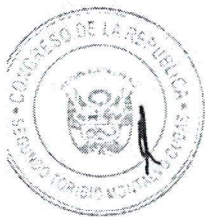

Flavio Cruz Mamani
ro ceno


SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


Isaac Mita
Alarcón


Haroldo Gutierrez
ABOGADO 2


P. Cruz





CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 21 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° 11234/2024-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 REPUBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

2.1.1. Identificación de la problemática actual

En el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, se reconoce la educación como un derecho fundamental de la persona y de la sociedad, garantizado por el Estado. En la misma línea, el artículo 12 de la Ley 28044, Ley General de Educación, establece como uno de sus objetivos la universalización de la educación básica.

Asimismo, el artículo 10 del del Reglamento de la Ley General de Educación, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2019-MINEDU establece que la competencia para autorizar la ampliación de servicios educativos recae en la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) correspondiente.

Por su parte, el artículo 131 del reglamento de la Ley 28044, aprobado por Decreto Supremo 011-2012-ED, señala que la autorización para la creación de instituciones educativas se realiza a través de la Dirección Regional de Educación o la entidad que cumpla sus funciones, procurando atender las necesidades y demandas educativas de la población dentro de un ámbito geográfico determinado.

No obstante, pese a los avances normativos y administrativos, persisten importantes desafíos para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes del país accedan a una educación básica de calidad. Las brechas son más pronunciadas en zonas rurales, de frontera, urbano-marginales y de menor desarrollo, donde la limitada disponibilidad de servicios, la insuficiencia de infraestructura y la necesidad de que muchos estudiantes recorran largas distancias para acceder a una escuela, así como la escasez de personal docente y la falta de modelos educativos adaptados a la diversidad continúan obstaculizando la plena universalización del derecho a la educación.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), en relación a las asistencias y matriculas señala, si bien 90 de cada 100 niñas y niños de 3 a 5 años acceden a servicios de educación inicial, 98 de cada 100 entre 6 y 11 años asisten a la educación primaria, y 80 de cada 100 adolescentes entre 12 y 16 años cursan algún grado de secundaria, aún se registran brechas significativas en zonas rurales, donde la tasa de asistencia a secundaria se reduce a 89,8 %.¹

Frente a esta situación, la demanda educativa en el Perú durante el año 2025 evidencia profundas tensiones entre las necesidades de la población y la oferta disponible de servicios educativos.

¹ INEI, Informe Técnico de Condiciones de Vida en el Perú, ENAHO 2023, en <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-condiciones-de-vida-oct-nov-dic2023.pdf>

El Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 (PNIE) revela que más del 50% de los locales escolares requieren intervenciones urgentes de mantenimiento o rehabilitación. El déficit de recursos públicos para abordar estas necesidades ha llevado a una creciente demanda de mecanismos alternativos de financiamiento y participación del sector privado, tal como lo establece el Pacto Social por la Educación.²

De acuerdo con el diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector educación, estas se definen como la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura o acceso a servicios y la demanda, en una fecha y un ámbito geográfico determinados. Dichas brechas pueden expresarse en términos de cantidad (cobertura) y de calidad (condiciones de acceso y prestación del servicio).

A continuación, se resumen las principales brechas identificadas en algunos de los servicios al año 2022:³

- **Educación Inicial:** El 96,80 % de las unidades productoras presentan una capacidad instalada inadecuada (brecha de calidad), y el 10,02 % de la población objetivo no se encuentra matriculada respecto a la demanda potencial (brecha de cobertura).
- **Educación Primaria:** El 98,66 % de las unidades cuentan con una capacidad instalada inadecuada (calidad), y el 1,60 % de los estudiantes no está matriculado (cobertura).
- **Educación Secundaria:** Se reporta una brecha de calidad del 98,59 % de las unidades productoras con capacidad instalada inadecuada, y una brecha de cobertura del 12,48 % de personas no matriculadas respecto a la demanda potencial.
- **Educación Básica Alternativa:** La brecha de calidad se estima en un 94,00 % de las unidades productoras con capacidad instalada inadecuada.
- **Educación Básica Especial - CEBE:** La brecha de calidad alcanza un 96,75 % de las unidades productoras con capacidad instalada inadecuada.

En términos generales, el diagnóstico revela significativas brechas de calidad, evidenciadas por el alto porcentaje de unidades productoras, que corresponden a los locales educativos y su infraestructura asociada (esencialmente las entidades físicas o instituciones donde se presta el servicio educativo. Esto incluye escuelas, colegios, centros de educación básica especial CEBE, entre otros), con capacidad instalada inadecuada; esto significa que dichas instalaciones y/o su equipamiento (aulas, laboratorios, bibliotecas, patios, servicios higiénicos, así como el mobiliario, materiales educativos y tecnología) no cumplen con las condiciones adecuadas ni con los estándares requeridos para una prestación óptima del servicio educativo en casi todos los servicios analizados. También se identifican importantes brechas de cobertura, especialmente en los niveles de Educación Inicial, Secundaria, y otros. Esto podría implicar infraestructura deteriorada, falta de equipamiento básico, espacios insuficientes

² MINEDU, Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 (PNIE), en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7668611/6496879-m_n_085-2025-minedu.pdf

³ MINEDU, Diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicio de sector educación 2025 al 2027, en: <https://www.minedu.gob.pe/programacion-multianual-inversiones/pdf/2023/02-diagnostico-brechas.pdf>

o inapropiados, entre otros problemas que afectan el entorno de aprendizaje. El diagnóstico de brechas presenta cifras muy elevadas para este indicador en la mayoría de los servicios educativos evaluados: Educación Inicial, 96,80 %; Educación Primaria, 98,66 %; Educación Secundaria, 98,59 %; Educación Básica Alternativa, 94,00 %; entre otros.

Frente a esta situación, la ampliación de los servicios educativos particularmente en zonas rurales y urbano-marginales, no puede ejecutarse de manera uniforme en todo el país debido a las profundas asimetrías en capacidad institucional, disponibilidad presupuestal y condiciones geográficas de cada región o zona.

En este contexto, el presente proyecto de ley surge como respuesta a una necesidad urgente y estructural, en donde miles de niños, niñas y adolescentes en el Perú aún no pueden ejercer plenamente su derecho a la educación, consagrado en la Constitución Política, debido a las severas limitaciones de acceso existentes en diversas regiones del país. Especialmente en las zonas rurales, urbano-marginales y de menor desarrollo, las condiciones para acceder a una escuela adecuada resultan profundamente adversas. Muchos estudiantes deben recorrer largas distancias para asistir a clases y, aun así, los centros educativos disponibles con frecuencia carecen de la infraestructura, el equipamiento y el personal docente necesarios para garantizar un aprendizaje digno y de calidad.

Esta problemática no es hipotética ni desconocida. Durante las semanas de representación congresal se han recogido múltiples testimonios y evidencias directas que visibilizan la marcada desigualdad territorial en el acceso a los servicios educativos. Esta brecha, además de constituir una inaceptable vulneración de un derecho fundamental, perpetúa un círculo de exclusión que limita las oportunidades de desarrollo personal, profesional y colectivo de amplios sectores de la población.

La falta de acción efectiva por parte del Estado en este ámbito no solo vulnera principios constitucionales, sino que también genera consecuencias graves y tangibles como el retraso en el cierre de brechas sociales, limitaciones en la formación del capital humano y obstáculos al desarrollo económico y social del país. Frente a este panorama, se hace imperativo que el Estado implemente políticas públicas coherentes, sostenibles y territorialmente focalizadas, que aseguren tanto la disponibilidad como la calidad de los servicios educativos en todo el territorio nacional.

En ese marco, la modificación de los artículos 12, 74 y 77 de la Ley 28044, Ley General de Educación, se plantea como una medida normativa necesaria, estratégica y urgente, orientada a reforzar y fortalecer el mandato estatal de garantizar la universalización de la educación básica, priorizando aquellas zonas en las que la educación, lejos de ser una realidad garantizada, sigue siendo una aspiración postergada.

2.2. Experiencias internacionales

La experiencia comparada demuestra que la universalización de la educación básica requiere no solo de un marco legal obligatorio, sino también de políticas públicas sostenibles que promuevan la expansión de servicios, la mejora de infraestructura y el equipamiento adecuado.

El Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2023 de la UNESCO destaca casos exitosos como Finlandia y Corea del Sur, que lograron universalizar su educación básica asegurando el acceso a centros educativos seguros, accesibles y de calidad para todos los estudiantes.⁴

En este contexto, resulta imperativo que la legislación peruana refuerce el mandato estatal de ampliar y mejorar los servicios educativos, en línea con los estándares internacionales y los compromisos asumidos por el país, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 2024) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, CESCR).

2.3. Marco normativo del Perú

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 13, que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. Asimismo, el artículo 17 garantiza la gratuidad de la enseñanza pública en todos sus niveles y modalidades, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley General de Educación 28044, declara que la educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad, y que el Estado garantiza su ejercicio. Asimismo, el artículo 12 establece como objetivo la universalización de la educación básica como sustento del desarrollo del país. No obstante, **la redacción actual podría fortalecerse para explicitar con mayor claridad la obligación del Estado de ampliar los servicios educativos como medio esencial para alcanzar dicha universalización**, en especial en las zonas más desatendidas.

El artículo 74 de la misma ley enumera las funciones del Ministerio de Educación, entre las cuales se incluye la organización de programas especiales destinados a compensar desigualdades. Asimismo, el artículo 77 menciona la atención integral de los estudiantes. En este sentido, la modificación propuesta busca vincular dicha atención integral con la necesidad de asegurar la permanencia y el éxito escolar en el contexto de una ampliación de cobertura, considerando las particularidades y necesidades de las poblaciones vulnerables.

Respecto a la demanda educativa, la Resolución Ministerial 510-2017-MINEDU establece que la ampliación de servicios educativos solo procede cuando existe una

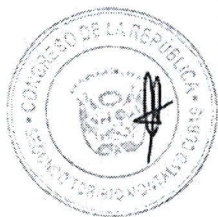
⁴ UNESCO, Unesdoc Biblioteca Universal, Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2023, en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386165>

demanda insatisfecha en un ámbito de influencia determinado, que no puede ser cubierta por otras instituciones educativas públicas existentes.

Aunque la Ley General de Educación regula la educación básica, es necesario **fortalecer expresamente la obligación del Estado y los entes competentes en cuanto a la provisión de servicios educativos y la expansión de la infraestructura correspondiente.**

En este contexto, el **Tribunal Constitucional del Perú**, ha abordado reiteradamente la necesidad de ampliar los servicios educativos, reconociendo que la educación constituye no solo un derecho fundamental, sino también un servicio público esencial. Así, en el **Expediente 01436-2017-PA/TC**, el Tribunal ha subrayado que el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad y calidad de los servicios educativos, en tanto estos son fundamentales para el desarrollo humano y social. En este marco, se ha establecido que la educación, además de ser un derecho humano, debe ser objeto de supervisión estatal constante para asegurar su accesibilidad y calidad.

Asimismo, la jurisprudencia ha reafirmado que el Estado debe adoptar medidas para aumentar progresivamente la cobertura y calidad de la educación, considerando la dignidad humana como un principio fundamental. En relación con la ampliación de la cobertura educativa en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho, el **Expediente 00168-2014-0-1801-SP-LA-01**, enfatiza que es deber del Estado promover la creación de centros educativos donde la población lo requiera, lo que implica una política pública que responda adecuadamente a la demanda educativa existente. Esta cobertura, sin embargo, no debe limitarse al acceso, sino que debe garantizar también estándares mínimos de calidad.



La jurisprudencia constitucional también ha sido enfática en señalar que cualquier norma o resolución que limite de manera ilegítima el acceso a la educación, o que imponga barreras burocráticas contrarias al orden jurídico, puede ser impugnada. En este sentido, el Tribunal ha declarado infundadas diversas demandas que cuestionaban aspectos regulatorios del sistema educativo, reafirmando que el Estado tiene la facultad de establecer parámetros razonables que aseguren una educación de calidad, sin que ello suponga vulnerar la autonomía de las instituciones educativas. La educación, por tanto, se configura como un derecho fundamental que debe ser protegido y promovido por el Estado, asegurando su accesibilidad y calidad para todos los ciudadanos.

Finalmente, en el ámbito de la normativa sectorial, el *Plan Nacional de Infraestructura Educativa 2024-2030* proyecta una serie de acciones prioritarias orientadas al cierre de brechas. Sin embargo, su ejecución requiere un marco normativo robusto que garantice su implementación efectiva (MINEDU, 2024).

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa, propone la modificación expresa de los artículos 12, literal m) del artículo 74 y el literal a) del artículo 77 de la Ley 28044, Ley General de Educación, fortaleciendo el rol del Estado y los entes responsables para garantizar no solo el acceso a la educación básica obligatoria, sino también la disponibilidad efectiva de infraestructura, mobiliario y equipamiento adecuados, conforme a estándares internacionales.

En este sentido, la norma no genera incompatibilidades con el marco constitucional y legal vigente; por el contrario, lo complementa y refuerza, alineándose con los compromisos nacionales e internacionales asumidos en materia de derechos educativos.

De esta manera se fortalecerá el mandato legal para que el Estado priorice la ampliación de los servicios educativos como una estrategia fundamental para garantizar la universalización de la educación básica, especialmente en las zonas más necesitadas.

IV. BASE LEGAL



- Constitución Política del Perú
- Ley 28044, Ley General de Educación.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa resulta fundamental para garantizar la universalización de la educación básica, cerrar las brechas de acceso existentes y cumplir con las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos educativos. En este marco, se complementa con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa 2024-2030 y responde de manera pertinente al contexto actual de recuperación del sistema educativo después de las graves consecuencias generadas por la pandemia (COVID-19).

Costos

La implementación de la presente ley se efectuará con cargo al presupuesto institucional de los sectores competentes, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público, conforme a lo dispuesto en la segunda disposición complementaria final.

Beneficios

- ✓ Incremento de la cobertura educativa nacional.
- ✓ Mejora de las condiciones de aprendizaje.
- ✓ Reducción de las brechas entre áreas urbanas y rurales.
- ✓ Avance hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 4: Educación de calidad).

VI. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

6.1 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente propuesta legislativa, se vincula con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, las cuales promueven la justicia social, la equidad y el acceso universal a los servicios básicos, incluyendo el derecho a la educación. En este sentido, la universalización de la educación básica se rige como un pilar esencial para la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y cohesionada, en concordancia con los principios rectores del Acuerdo Nacional. En ese sentido, el proyecto se alinea, en particular, con las siguientes políticas de Estado:

- **Política 12: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad.**
- **Política 22: Desarrollo sostenible y gestión ambiental.**
- **Política 25: Inclusión social.**

6.2 Agenda Legislativa 2024-2025

La presente propuesta de ley, también se encuentra alineada con los objetivos generales de la Agenda Legislativa, la cual prioriza iniciativas orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, promover la equidad social y fortalecer el sistema educativo nacional. En este contexto, **la universalización de la educación básica mediante la ampliación de servicios constituye un tema de alta relevancia y genera un impacto positivo para el desarrollo del país.**

Asimismo, el proyecto contribuye de manera directa al eje estratégico de mejora del sistema educativo y al acceso universal a servicios públicos de calidad, ambos priorizados en la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el periodo 2024-2025.

Lima, 09 de mayo de 2025

