

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACION, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
AREA DE TRAMITE
DOCUMENTARIO

RECIBIDO

17 JULIO 2025 12:50 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

COMISIÓN DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Han sido remitidas para estudio y dictamen de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte las siguientes iniciativas legislativas:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la Propuesta Legislativa
02238/2021-CR	Ilich Fredy López Ureña	Acción Popular	Proyecto de Ley que promueve el acceso a la educación básica regular.
4514/2022-CR	Nieves Esmeralda Limachi Quispe	Perú Democrático	Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 36 de la ley 28044, Ley General de Educación, a fin de establecer el límite de edad para la matrícula del año escolar en el nivel de Educación básica inicial y educación primaria.
4771/2022-CR	Juan Carlos Mori Celis	Acción Popular	Proyecto de Ley que modifica los literales a) y b) del Artículo 36° de la ley n° 28044, Ley General de Educación.
4884/2022-CR	Jorge Luis Flores Ancachi	Acción Popular	Proyecto de Ley que propone modificar el Artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación.
5198/2022-CR	Flavio Cruz Mamani	Perú Libre	Proyecto de Ley que incorpora un párrafo al Artículo 36 y deja sin efecto la sexta disposición complementaria y transitoria de la Ley 28044, Ley General de Educación.
11136/2024-CR	Segundo Toribio Montalvo Cubas	Perú Libre	Proyecto de Ley que modifica la Ley 28044, Ley General de Educación, definiendo la edad para la matricula en los niveles de educación inicial y primaria de forma equitativa.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

5461/2022-CR	Paul Silvio Gutiérrez Ticona	Bloque Magisterial de Concertación Nacional	Ley que dispone modificar el numeral A y B del Artículo 36 de la Ley 28044 Ley General de Educación.
--------------	------------------------------	---	--

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procesales

Los proyectos de ley fueron presentados e ingresados a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte conforme se aprecia en el detalle siguiente:

Proyecto de Ley	Fecha de Presentación	Fecha de ingreso	Comisión
02238/2021-CR	1 de junio de 2022	3 de junio de 2022	Comisión de Educación, Juventud y Deporte
4514/2022-CR	17 de marzo de 2023	14 febrero 2025	Comisión de Educación, Juventud y Deporte
4771/2022-CR	21 de abril de 2023	24 de abril de 2023	Comisión de Educación, Juventud y Deporte
4884/2022-CR	4 de mayo de 2023	9 de mayo de 2023	Comisión de Educación, Juventud y Deporte
5198/2022-CR	26 de mayo de 2023	30 de mayo de 2023	Comisión de Educación, Juventud y Deporte
11136/2024-CR	13 de mayo de 2025	14 de mayo de 2025	Comisión de Educación, Juventud y Deporte
5461/2022-CR	22 de junio de 2023	27 de junio de 2023	Comisión de Educación, Juventud y Deporte

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

Las iniciativas legislativas materia del presente dictamen cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República.

- Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, en la vigésima sesión extraordinaria descentralizada de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, realizada el 16 de mayo de 2025, en el auditorio de la Municipalidad Distrital de Kimbiri, de la provincia de La Convención del departamento de Cusco, **aprobó** el dictamen favorable recaído en los proyectos de ley 02238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR y 5461/2022-CR que propone la "Ley que modifica la Ley 28044, Ley General de Educación, para incorporar la excepcionalidad en la edad de la matrícula para los niveles de educación inicial y primaria" por **MAYORÍA** de los presentes al momento de la votación y con la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos tomados en la referida sesión.

Votaron a favor 19 señores congresistas: Segundo Toribio Montalvo Cubas, Alex Antonio Paredes Gonzales, Noelia Herrera Medina, Carlos Enrique Alva Rojas, Guido Bellido Ugarte, Roberto Enrique Chiabra León, Hamlet Echevarría Rodríguez, Paul Silvio Gutiérrez Ticona, Jorge Alfonso Marticonera Mendoza, Elizabeth Sara Medina Hermosilla, Juan Carlos Mori Celis, Alfredo Pariona Sinche, José Bernardo Pazo Nunura, Wilson Rusbel Quispe Mamani, Nivardo Egdar Tello Montes, Rosio Torres Salinas, Lucinda Vásquez Vela, Carlos Javier Zeballos Madariaga, German Adolfo Tacuri Valdivia.

Votaron en abstención 2 señores congresista: Víctor Seferino Flores Ruiz y Tania Estefany Ramírez García.

Un voto en contra del señor congresista: Esdras Ricardo Medina Minaya,

1.2. Contenido de las iniciativas y exposición del problema que se pretende resolver

1.2.1. El Proyecto de Ley 02238/2021-CR propone la "Ley que promueve el acceso a la educación básica regular". Comprende 2 artículos y una disposición final, con el siguiente contenido:

- El artículo 1, referido al objeto; el artículo 2, a la modificación del artículo de la ley.
- Sobre las disposiciones complementarias finales, la primera, sobre derogatorias.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

1.2.2. El Proyecto de Ley 4514/2022-CR propone la "Ley que propone modificar el artículo 36 de la ley 28044, Ley General de Educación, a fin de establecer el límite de edad para la matrícula del año escolar en el nivel de Educación básica inicial y educación primaria". Comprende 2 artículos y dos disposiciones finales, con el siguiente contenido.

- El artículo 1, referido al objeto; el artículo 2, a la modificación del artículo de la ley.
- De las disposiciones finales, la primera es plazo y la segunda dejar sin efecto la disposición transitoria.

1.2.3. El Proyecto de Ley 4771/2022-CR propone la "Ley que propone modificar el Artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación". Comprende único artículo y dos disposiciones complementarias finales.

- El artículo 1, a la modificación del artículo de la ley.
- Sobre las disposiciones complementarias finales; la primera, sobre plazo de adecuación; la segunda, sobre dejar sin efecto la sexta disposición complementaria y transitoria.

1.2.4. El Proyecto de Ley 4884/2022-CR propone la "de Ley que propone modificar el Artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación". Comprende dos artículos y dos disposiciones finales.

- El artículo 1, referido al objeto, el artículo 2, a la modificación del artículo de la ley.
- Sobre las disposiciones finales; la primera, sobre el plazo; la segunda, sobre dejar sin efecto la sexta disposición complementaria.

1.2.5. El Proyecto de Ley 5198/2022-CR propone la "Ley que incorpora un párrafo al Artículo 36 y deja sin efecto la sexta disposición complementaria y transitoria de la Ley 28044, Ley General de Educación". Comprende cuatro artículos y una única disposición final.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

- El artículo 1, referido al objeto; el artículo 2, sobre la incorporación; y el artículo 3, sobre la derogatoria; el artículo 4, sobre la reglamentación.
- Sobre las disposición complementaria; única, sobre las unidades de gestión educativas para garantizar su cumplimiento.

1.2.6. El Proyecto de Ley 11136/2024-CR propone la "Ley que modifica la Ley 28044, Ley General de Educación, definiendo la edad para la matrícula en los niveles de educación inicial y primaria de forma equitativa". Comprende un único artículo, dos disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria derogatoria.

- Único artículo, sobre la modificatoria de la ley.
- Sobre las disposiciones complementarias finales; la primera, sobre la evaluación psicopedagógica; la segunda, sobre la implementación.
- Sobre la disposición complementaria derogatoria, único sobre la derogatoria de la disposición complementaria y transitoria sexta de la ley.

1.2.7. El Proyecto de Ley 5461/2022-CR propone la "Ley que dispone modificar el numeral A y B del Artículo 36 de la Ley 28044 Ley General de Educación". Comprende dos artículos y dos disposiciones finales.

- El artículo 1, referido al objeto; el artículo 2, sobre la modificación.
- Sobre las disposición complementaria; primero, sobre el reglamento y el segundo sobre la vigencia.

1.3. Opiniones solicitadas y recibidas

a. Opiniones solicitadas

Se efectuaron pedidos de opinión a las siguientes instituciones:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

Proyecto de Ley	Oficio	Institución	Fecha
2238/2022-CR	735-2021-2022	Ministerio de Educación	22/06/2021
	736-2021-2022	Defensor del Pueblo	22/06/2021
	737-2021-2022	Decano del Colegio Nacional de Profesores del Perú	22/06/2021
4514/2022-CR	1435-2022-2023	Ministerio de Educación	31/03/2023
	1436-2022-2023	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa	31/03/2023
	1437-2022-2023	Ministerio de Salud	03/04/2023
4771/2022-CR	1622-2022-2023	Ministerio de Educación	03/05/2023
	1623-2022-2023	Ministerio de Salud	03/05/2023
	1624-2022-2023	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa	03/05/2023
	1625-2022-2023	Colegio de Psicólogos del Perú	03/05/2023
4884/2022-CR	1727-2022-2023	Ministerio de Educación	17/05/2023
	1728-2022-2023	Ministerio de Salud	17/05/2023
	1729-2022-2023	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa	17/05/2023
	1730-2022-2023	Consejo Nacional de Educación	17/05/2023
	1731-2022-2023	Colegio de Psicólogos del Perú	17/05/2023
	2117-2022-2023	Ministerio de Educación	3/07/2023

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACION, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

5461/2022-CR	2118-2022-2023	Ministerio de Salud	3/07/2023
	2119-2022-2023	Decano Nacional Colegio de Psicólogos del Perú	3/07/2023
	2120-2022-2023	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	3/07/2023

b. Sumilla de las opiniones ciudadanas y técnicas recibidas

- **Ministerio de Educación**, mediante Oficio 00406-2022-MINEDU/DM, del 04 de agosto de 2023, hace llegar el informe sobre el Proyecto de Ley 2238/2021-CR, Informe N° 00878-2022-MINEDU/SG-OGAJ. El informe emite una opinión que concluye que el Proyecto de Ley **no es viable**.
- **Defensoría del Pueblo**, mediante Oficio N° 510-2022/DP-PAD, del 25 de agosto de 2022, hizo llegar su opinión que es **no favorable** sobre el contenido y objetivo del proyecto de ley
- **Ministerio de Salud**, mediante Oficio N° D002164-2023-SG-MINSA, del 1 de junio de 2023, hace llegar el informe del Proyecto de Ley 4514/2022-CR, Informe N° D000500-2023-OGAJ-MINSA. El informe pone en conocimiento que se **considera viable**.
- **Ministerio de Educación**, mediante Oficio 02762-2023-MINEDU/SG, del 05 de julio de 2023, hace llegar el informe sobre el Proyecto de Ley 4514/2022-CR, Informe N° 00839-2023-MINEDU/SG-OGAJ. El informe emite una opinión que concluye que el Proyecto de Ley **no es viable**.
- **Ministerio de Salud**, mediante Oficio N° 02762-2023-SG-MINSA, del 5 de julio de 2023, hace llegar el informe del Proyecto de Ley 4514/2022-CR, Informe N° 00839-2023-OGAJ-MINSA. El informe jurídico indica que es competencia de la Minedu sobre responder la viabilidad.
- **SINEACE**, mediante Oficio N° 000243-2023-SINEACE/P, del 10 de mayo de 2023, hace llegar el informe del Proyecto de Ley 4514/2022-CR, Informe Legal N° 000222-2023- SINEACE/p-GG-OAJ. El informe jurídico indica que incluye propuestas que están relacionadas a funciones propias del Ministerio de Educación.
- **Consejo Nacional de Educación**, mediante Oficio N° 0100-2023-CNE, del 29 de junio de 2023, hizo llegar su opinión que es **no favorable** sobre los Proyectos de Ley N°4884/2022-CR y PL 5198/2022-CR.
- **Ministerio de Salud**, mediante Oficio N° D009862-2023-SG-MINSA, del 11 de agosto de 2023, hace llegar el informe del Proyecto de Ley 4771/2022-

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

CR, Informe N° D000874-2023-OGAJ-MINSA, de la opinión de los órganos técnicos del Ministerio de Salud, emite **opinión favorable** al citado Proyecto de Ley

- **Ministerio de Salud**, mediante Oficio N° D003690-2023-SG-MINSA, del 29 de agosto de 2023, hace llegar el informe del Proyecto de Ley 4514/2022-CR, Informe N° D000032-2023-DGIESP-DPROM-NRT-MINSA. El informe pone en conocimiento que se **opinión favorable**.
- **Opinión Ciudadana**, la opinión ciudadana en el portal del congreso, de los proyectos de ley, cuenta con **77 votos y opiniones a favor** de la propuesta legislativa, 6 en contra.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú. Artículos 14, 17, 18 y 107.
- Reglamento del Congreso de la Republica. Artículos 67, 75 y 76.
- Ley 28044, Ley General de Educación.
- Decreto Supremo 011-2012-ED, Reglamento de la Ley 28044, Ley General de Educación.
- Resolución Ministerial 712-2006-ED, que aprueba la directiva para el año escolar 2007.
- Resolución Ministerial 494-2007-ED, que aprueba la directiva para el año escolar 2008.
- Resolución Ministerial 441-2008-ED, que aprueba la directiva para el año escolar 2009.
- Resolución Ministerial 341-2009-ED, que aprueba la directiva para el año escolar 2010.
- Resolución Ministerial R.M. 0348-2010-ED, que aprueba la directiva para el año escolar 2011.
- Resolución Ministerial 0622-2011-ED, que aprueba la directiva para el año escolar 2012.
- Resolución Ministerial 572-2015-MINEDU, que aprueba la directiva para año escolar 2016.
- Ley N° 26842, Ley General de Salud y sus modificatorias.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

3.1. Antecedentes parlamentarios

El **Proyecto de Ley 165-2016/CR**, Ley que permite la flexibilidad en el ingreso de los niños y niñas en los grados y aulas de 3, 4, 5 y 6 años de la educación básica, presentado por el congresista Yhony Lescano Ancieta, del grupo parlamentario Acción Popular, el 26 de agosto de 2016 y decretado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, como primera comisión, donde conto con dictamen favorable de fecha 07 de diciembre del 2016. Posteriormente, el 17 de agosto de 2021, por acuerdo del Consejo Directivo 19-2021-2022/CONSEJO-CR, se remite al archivo la propuesta.

El **Proyecto de Ley 709-2016/CR**, Ley que modifica el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, presentado por el congresista Lucio Ávila Rojas, del grupo parlamentario Fuerza Popular, el 28 de noviembre de 2016 y decretado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, como primera comisión, con dictamen favorable de fecha 07 de diciembre del 2016. El 17 de agosto de 2021, por Acuerdo del Consejo Directivo 19-2021-2022/CONSEJO-CR, se remite al archivo la propuesta.

El **Proyecto de Ley 749-2016/CR**, Ley que establece la edad cronológica para el acceso en aula para la Educación Básica Regular, presentado por el congresista Carlos Alberto Domínguez Herrera, del grupo parlamentario Fuerza Popular, el 07 de diciembre de 2016 y decretado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, como primera comisión, donde conto con dictamen favorable de fecha 07 de diciembre del 2016. El 17 de agosto de 2021, por Acuerdo del Consejo Directivo 19-2021- 2022/CONSEJO-CR, se remite al archivo la propuesta.

El **Proyecto de Ley 3188-2016/CR**, Ley que modifica el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, presentado por el congresista Lucio Ávila Rojas, del grupo parlamentario Fuerza Popular, el 09 de agosto de 2016 y decretado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, como primera comisión, donde conto no se llegó a dictaminar. El 17 de agosto de 2021, por el acuerdo del Consejo Directivo 19-2021-2022/CONSEJO-CR, se remite al archive la propuesta.

El **Proyecto de Ley 7331-2020/CR**, Ley que modifica el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, presentado por el congresista Rubén Pantoja Calvo, del grupo parlamentario Unión por el Perú, el 15 de marzo del 2021 y decretado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, como primera comisión, no se llegó a dictaminar. El 17 de agosto de 2021, por acuerdo del Consejo Directivo 19-2021-2022/CONSEJO-CR, se remite al archive la propuesta.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

En la Constitución Política del Perú, en su artículo 16, indica (...) El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad educativa. Es **deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido a recibir educación adecuada** por razón de su situación económica o limitaciones mentales o físicas. La educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad (...).

En el artículo 17 de la Constitución Política del Perú, establece que la educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. (...).

En la Ley General de Educación, Ley 28044, artículo 31, la Educación Básica es obligatoria y cuando se imparte por el Estado, es gratuita. Satisface las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos, **considerando las características individuales y socioculturales de los educandos**.

De la misma Ley, en el artículo 36, refiere que la Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de educación inicial, primaria y secundaria y 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**.

Es importante resaltar que uno del principio que guía al Desarrollo Infantil Temprano (DIT)¹, como es el desarrollo progresivo donde los niños son considerados como seres originales y únicos, con un proceso de desarrollo particular y con ritmo propio de maduración. Son considerados como infantes a su edad y sus características y no como una mera suma de funciones fragmentadas o un inventario de capacidades o incapacidades más o menos temporarias o permanentes.

Considerando y respetando el propio ritmo de maduración de la niña y el niño, se debe tener en cuenta las definiciones y diferencias entre edad cronológica y edad mental, ya que estos aspectos repercuten en el proceso de aprendizaje de los niños y niñas, tal como se detalla a continuación:

¹ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/338689/LINEAMIENTOS-DIT.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

La edad mental, es la "Edad que ha alcanzado la mente de un niño en comparación con el promedio o normal de desarrollo para cada año de edad cronológica. Si un niño de cinco años puede hacer todo lo que la generalidad de los niños de esa edad puede hacer, su edad mental es también de cinco años"².

"Las experiencias del niño en edad temprana tienen un impacto perdurable en su desarrollo, educación, salud, calidad de vida, logros y desempeño como adulto productivo"³. Por lo tanto, se hace necesario contar con instrumentos adecuados que permitan valorar las habilidades que los niños desarrollan en sus primeros años, especialmente las funciones cognitivas, que son la base para adaptarse, responder efectivamente y afrontar las diversas demandas de sus entornos de aprendizaje⁴.

4.1 Estudios científicos respecto de la inclusión a la educación en edad temprana

4.1.1. Harvard – Center on the Developing Child

Este centro de investigación de la Universidad de Harvard ha demostrado que el **desarrollo cerebral ocurre a un ritmo acelerado durante los primeros cinco años de vida**. En este período, se forman más de un millón de conexiones neuronales por segundo. Las experiencias positivas, como la interacción con adultos, el juego estructurado y el aprendizaje temprano, fortalecen las conexiones cerebrales necesarias para el lenguaje, el pensamiento crítico, la regulación emocional y la sociabilidad.

Las investigaciones indican que cuando los niños reciben estímulos adecuados desde una edad temprana, como contar historias, resolver problemas sencillos o aprender canciones. Se preparan mejor para los desafíos escolares futuros. Por el contrario, la falta de estimulación en esta etapa crítica puede generar brechas que luego son más difíciles de cerrar⁵.

Comenzar la educación en la primera infancia no solo es recomendable, sino esencial para formar las bases del aprendizaje, el comportamiento y la salud mental a largo plazo.

² Isaacs S., 1965; Años de infancia. Buenos Aires: Hormé-Paidós

³ Equipo PRI-DI, 2011; p. 4, Enlace:

https://webimages.iadb.org/education/Instrumentos/Marco_Conceptual.pdf

⁴

[http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S222330322017000100003#:~:text=4\).,de%20sus%20entornos%20de%20aprendizaje](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S222330322017000100003#:~:text=4).,de%20sus%20entornos%20de%20aprendizaje)

⁵ <https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/brain-architecture/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACION, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

4.1.2. HighScope Perry Preschool Study

Este estudio longitudinal comenzó en los años 60 y siguió a un grupo de niños afroamericanos en situación de pobreza en Míchigan, Estados Unidos. A la mitad del grupo se les ofreció un programa preescolar de alta calidad entre los 3 y 4 años, mientras que el otro grupo no recibió intervención educativa⁶.

Durante más de 40 años, los investigadores observaron que quienes asistieron al preescolar:

- a) Tenían mejores resultados en lectura y matemáticas.
- b) Eran más propensos a terminar la secundaria y acceder a la universidad.
- c) Mostraron menos comportamientos delictivos y fueron menos propensos a ser arrestados.
- d) Ganaban mejores sueldos y tenían mayor estabilidad laboral.

La educación temprana puede tener efectos positivos no solo en el rendimiento académico, sino también en la conducta, el empleo y la vida adulta en general, especialmente en poblaciones vulnerables.

4.1.3. National Institute for Early Education Research (NIEER)

NIEER es una institución dedicada a investigar los efectos de la educación infantil. Sus hallazgos indican que asistir a programas educativos antes de la primaria no solo mejora las habilidades académicas básicas (como lenguaje, números y memoria), sino que también fortalece aspectos clave del desarrollo emocional⁷.

Los niños que comienzan a aprender desde temprana edad suelen:

- a) Tener mayor capacidad para resolver conflictos con otros.
- b) Mostrar mayor empatía y control de impulsos.
- c) Adaptarse mejor a entornos escolares formales (como seguir instrucciones o trabajar en grupo).

Esto se traduce en una transición más exitosa hacia la educación primaria y mejores relaciones sociales a largo plazo. La educación temprana también cumple un papel preventivo: ayuda a desarrollar niños más equilibrados emocionalmente, lo que favorece el aprendizaje continuo y la integración social.

⁶ <https://highscope.org/wp-content/uploads/2019/12/PerryBook.pdf>

⁷ <https://nieer.org/wp-content/uploads/2016/08/PreschoolLastingEffects.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

4.1.4. Heckman Equation – James Heckman

James Heckman, economista ganador del Premio Nobel, ha investigado por décadas el impacto económico de la educación infantil. Sus conclusiones se basan en datos empíricos que muestran que las inversiones hechas en los primeros años de vida (0-5 años) generan el mayor retorno económico y social⁸.

Según Heckman, cada dólar invertido en educación infantil puede generar un retorno de hasta 7 a 13 dólares, en forma de:

- a) Mejores niveles educativos
- b) Reducción del gasto público en salud, asistencia social y sistema penal
- c) Mayor productividad laboral en la adultez
- d) Además, destaca que cuanto más temprano se interviene, mejores son los resultados, especialmente en niños de entornos con bajos ingresos o en riesgo social.

Invertir en educación a edad temprana es más eficaz que hacerlo en etapas posteriores, y tiene beneficios no solo para el niño, sino para la sociedad en su conjunto.

4.2 Sobre los proyectos de ley para su viabilidad

En virtud de la importancia que reviste garantizar un proceso educativo pertinente y adaptado a las características individuales de los estudiantes, resulta fundamental establecer con claridad el límite de edad para la matrícula en los niveles de educación básica inicial y primaria.

En este sentido, se considera adecuado que la matrícula de niñas y niños de tres, cuatro y cinco años se efectúe considerando su edad cronológica cumplida hasta el 31 de mayo del respectivo año escolar. Sin embargo, se estima necesario que el marco normativo, específicamente en los Proyectos de Ley correspondientes, contemple de manera complementaria la posibilidad de incorporar mecanismos de evaluación que permitan determinar la edad mental del menor.

Esto responde al reconocimiento de que el desarrollo infantil no sigue una pauta homogénea y que cada niño o niña transita por procesos de maduración cognitiva, emocional y social a ritmos diferentes, los cuales no siempre coinciden con su edad cronológica.

Por ello, incorporar la evaluación de la edad mental como criterio complementario en el proceso de admisión escolar contribuiría a una atención más equitativa, respetuosa de las particularidades del desarrollo individual y promotora de mejores condiciones para el aprendizaje integral.

⁸ https://heckmanequation.org/assets/2017/01/F_Heckman_LifecycleBenefits_2016.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACION, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, en el presente dictamen vamos a realizar un análisis que identifique los efectos cualitativos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la norma propuesta, es decir, los involucrados.

Involucrados	Efectos directos	Costo
Población directa	a) Niños con alto potencial y madurez no se estancarán su inclusión temprana a la educación. b) Niños con madurez mental obtendrán la cultura académica como hábito	• No irroga costos adicionales a la población
Sociedad	a) Futuros talentos para el desarrollo de la sociedad b) Reducción de brecha de deserción académica c) Niños en actividad, no serán excluidos para su inclusión académica. Reducción de tasa "NiNi"	No irroga costos adicionales a la sociedad
Estado	a) Futuros ciudadanos con hábitos de estudios desde temprana edad, reduce la pobreza, analfabetismo. b) Reducción de brecha de explotación infantil	No irrogará costos adicionales al Estado.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR y 5461/2022-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"

TEXTO SUSTITORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA

Artículo único. Modificación del artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación

Se modifica el primer párrafo del literal a) y se incorpora el segundo párrafo al literal b) del artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación, en los siguientes términos:

"Artículo 36. Educación Básica Regular

[...]

a) Nivel de Educación Inicial

La Educación Inicial constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular, comprende a niños **de tres, cuatro y cinco años** y se desarrolla en forma escolarizada y no escolarizada conforme a los términos que establezca el Reglamento. El Estado asume también sus necesidades de salud y nutrición a través de una acción intersectorial. Se articula con el nivel de Educación Primaria asegurando coherencia pedagógica y curricular, conservando su identidad, especificidad, autonomía administrativa y de gestión. **La matrícula se realiza considerando la edad cronológica del niño cumplida al 31 de marzo del año escolar correspondiente. Excepcionalmente, si el niño cumple la edad cronológica requerida hasta el 31 de mayo del año escolar correspondiente, los padres, apoderados o tutores pueden solicitar su matrícula presentando el informe de evaluación psicopedagógica que acredite que el niño está apto para la Educación Inicial.**

[...]



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/07/2025 20:45:22-0500



CONGRESO
de la
REPÚBLICA

COMISIÓN DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE

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

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACION, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/07/2025 20:45:30-0500

b) Nivel de Educación Primaria

La matrícula de los niños en el primer grado de la Educación Primaria es a partir de los seis años y se realiza considerando su edad cronológica cumplida al 31 de marzo del año escolar correspondiente. Excepcionalmente, si el niño cumple la edad cronológica requerida hasta el 31 de mayo del año escolar correspondiente, los padres, apoderados o tutores pueden solicitar su matrícula presentando el informe de evaluación psicopedagógica que acredite que el niño está apto para el primer grado de primaria".

[...]"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Se deroga la disposición complementaria y transitoria sexta de la Ley 28044, Ley General de Educación.

Dese cuenta

Lima, 16 de mayo de 2025



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2025 12:09:08-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2025 16:16:18-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/06/2025 17:50:42-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/06/2025 16:03:39-0500

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
Presidente
Comisión de Educación, Juventud y Deporte



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/06/2025 11:18:28-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/06/2025 13:57:35-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHÉ Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2025 19:10:26-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2025 12:52:48-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2025 17:24:41-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/06/2025 12:41:48-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/06/2025 10:42:54-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR
4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR,
11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY
GENERAL DE EDUCACION, PARA INCORPORAR LA
EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS
NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"**



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/06/2025 16:20:24-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/06/2025 16:40:29-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/07/2025 12:11:12-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/07/2025 13:42:40-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/07/2025 11:46:31-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/07/2025 16:41:54-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2238/2021-CR, 4514/2022-CR, 4771/2022-CR, 4884/2022-CR, 5198/2022-CR, 11136/2024-CR Y 5461/2022-CR QUE PROPONE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACION, PARA INCORPORAR LA EXCEPCIONALIDAD EN LA EDAD DE LA MATRÍCULA PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA"