

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

**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
9465/2024-CR	Pablo Medina, Flor Aidee	No agrupados	Ley que Erradica el Atraso Escolar en Niños, Niñas y Adolescentes.
11034/2024-CR	Cerrón Rojas, Waldemar José	Perú Libre	Ley que Promueve y Erradica el Atraso Escolar o la Extraedad de los Niños, Niñas y Adolescentes del Sistema Educativo.
11137/2024-CR	Segundo Toribio Montalvo Cubas	Perú Libre	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

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
9465/2024-CR	7 de noviembre 2024	9 octubre 2024	Comisión de Educación, Juventud y Deporte
11034/2024-CR	7 de mayo 2025	8 mayo 2025	Comisión de Educación, Juventud y Deporte
11137/2024-CR	14 mayo 2025	14 mayo 2025	Comisión de Educación, Juventud y Deporte

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

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 decimosexta sesión ordinaria, realizada el 20 de mayo de 2025, en la Sala 2 "Fabiola Salazar Leguía" del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, **aprobó** el dictamen favorable recaído en los proyectos de ley 9465/2024-CR, 11034/2024-CR y 11137/2024-CR, que propone la "Ley que modifica la Ley 28044, Ley General de Educación, para la inclusión de niños y adolescentes en situaciones de extraedad y atraso escolar al sistema educativo" 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 20 señores congresistas: Segundo Toribio Montalvo Cubas, Alex Antonio Paredes Gonzales, 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, Esdras Ricardo Medina Minaya, Flor Aidée Pablo Medina, Alfredo Pariona Sinche, José Bernardo Pazo Nunura, Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, Janet Milagros Rivas Chacara, Nivardo Egdar Tello Montes, Rosio Torres Salinas, Lucinda Vásquez Vela, Carlos Javier Zeballos Madariaga y Flavio Cruz Mamani.

Votaron en contra 2 señores congresistas: Noelia Herrera Medina y Juan Carlos Mori Celis.

Votaron en abstención 4 señores congresistas: Eduardo Enrique Castillo Rivas, Víctor Seferino Flores Ruiz, Raúl Huamán Coronado y Tania Estefany Ramírez García.

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

1.2.1. **El Proyecto de Ley 9465/2024-CR** propone la "Ley que Erradica el Atraso Escolar en Niños, Niñas y Adolescentes". Comprende cuatro artículos y cuatro disposiciones finales, con el siguiente contenido:

- El artículo 1, referido a la finalidad; el artículo 2, al objeto; el artículo 3, a la modificación del artículo 31; el artículo 4, a la modificación del artículo 36.
- Sobre las disposiciones complementarias finales, la primera, sobre creación de modelos educativos, la segunda sobre el sistema de información, la tercera sobre la reglamentación y la cuarta sobre la adecuación.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

1.2.2. El Proyecto de Ley 11034/2024-CR propone la Ley que Promueve y Erradica el Atraso Escolar o la Extraedad de los Niños, Niñas y Adolescentes del Sistema Educativo". Comprende dos artículos y tres disposiciones complementarias.

- El artículo 1, referido al objeto y finalidad; el artículo 2, sobre la modificación.
- Sobre las disposiciones complementarias finales, la primera, sobre creación e implementación de modelos de servicio educativo, la segunda sobre el sistema de ejecución, la tercera sobre la adecuación.

1.2.3. El Proyecto de Ley 11137/2024-CR propone la "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". Comprende cuatro artículos y una disposición complementaria.

- El artículo 1, referido al objeto; el artículo 2, sobre la finalidad; artículo 3, sobre la aplicación; artículo 4, sobre la modificación.
- Sobre la disposición complementaria final; la primera, implementación.

1.3. Opiniones solicitadas y recibidas

a. Opiniones solicitadas

Se efectuaron pedidos de opinión a las siguientes instituciones:

Proyecto de Ley	Oficio	Institución	Fecha
9465/2024-CR	2072-2024-2025	Fondo de las Naciones Unidas para La Infancia - UNICEF PERÚ	20/01/2025
	3094-2024-2025	Ministro de Educación	19/03/2025
	2073-2024-2025	Director Ejecutivo del Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE	20/01/2025
	3096-2024-2025	Fondo de las Naciones Unidas para La Infancia - UNICEF PERÚ	19/03/2025

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

	2071-2024-2025	Ministro de Educación	20/01/2025
--	----------------	-----------------------	------------

b. Sumilla de las opiniones ciudadanas y técnicas recibidas

- **Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE**, mediante una Carta S/N del día 24 de febrero de 2025, remite su respuesta que anteriormente emitió unas sugerencias que están incorporados en el proyecto de ley 9465/2024-2025-CR y a su vez, sugiriendo que, en la búsqueda del interés superior del niño y la niña, se establezca la posibilidad de que los estudiantes con discapacidad puedan ser considerados tanto en la Educación Básica Regular como en la Educación Básica Especial de acuerdo a sus necesidades.
- Hasta la fecha, solo se ha recibido una carta de pedidos de opinión.

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.
- Acuerdo Nacional.
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Convención sobre los derechos del niño de 1989
- Proyecto Educativo Nacional al 2036
- Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, PNMNNA
- Objetivo de Desarrollo Sostenible 2030
- Convenio 138, OIT, Naciones Unidas

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

3.1. Antecedentes parlamentarios

No se encontró antecedentes parlamentarios

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

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."

(...)

La Constitución Política del Perú, en su artículo 13, consagra a la educación como un medio orientado al desarrollo integral de la persona humana, al tiempo que asegura la libertad de enseñanza como un derecho fundamental. Por su parte, el artículo 14 establece que la educación debe fomentar el saber, el aprendizaje y la aplicación de las humanidades, las ciencias, la tecnología, las artes, la actividad física y el deporte. Estos mandatos constitucionales configuran el marco normativo que impone al Estado la responsabilidad ineludible de garantizar una educación equitativa, inclusiva y exenta de toda forma de discriminación para la totalidad de sus ciudadanos.

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

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

el bienestar de la población."

(...)

La Ley General de Educación, Ley N.º 28044, reafirma el mandato constitucional al concebir la educación como un proceso continuo de enseñanza y aprendizaje que se extiende a lo largo de toda la vida, orientado a la formación integral del ser humano en sus dimensiones ética, intelectual, artística, cultural, afectiva y física. Esta norma consagra principios rectores como la equidad, la inclusión y la calidad, los cuales deben constituir el fundamento de todas las políticas públicas y acciones que estructuran el sistema educativo nacional.

En el plano internacional, el Perú ha asumido compromisos sustantivos al ratificar instrumentos jurídicos que reconocen la educación como un derecho humano esencial. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26, establece que toda persona tiene derecho a recibir educación. De igual modo, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que la educación debe estar orientada al desarrollo pleno de la personalidad humana y al fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 28, reconoce el derecho de los niños y niñas a la educación, imponiendo a los Estados parte la obligación de adoptar medidas efectivas para asegurar su asistencia regular al sistema educativo y reducir los índices de deserción escolar.

Según las proyecciones oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población peruana alcanzará los 34 millones 350 mil 244 habitantes en el año 2025¹, lo que evidencia un crecimiento demográfico sostenido con implicancias directas sobre el diseño, cobertura y capacidad de respuesta del sistema educativo, particularmente en los niveles de Educación Básica. En este contexto, uno de los desafíos estructurales persistentes es la existencia de niños, niñas y adolescentes que cursan grados escolares no acordes con su edad cronológica, situación conocida como extraedad o rezago escolar, la cual compromete el derecho a una trayectoria educativa continua y oportuna.

El Ministerio de Educación del Perú ha establecido un marco normativo de referencia que define como edad regular de estudios el intervalo entre los 3 y 24 años, categorizado por niveles educativos: inicial (3 a 5 años), primaria (6 a 11 años), secundaria (12 a 16 años) y superior (17 a 24 años). Sin embargo, se estima que para 2025, solo el 33,9% de la población nacional se encontrará dentro de esta franja etaria teórica, lo que revela una desvinculación creciente entre los ciclos formales de escolarización y la realidad sociodemográfica del país².

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

² <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-n-020-2024-inei.pdf>

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

Específicamente, las proyecciones indican que el 14,5% de la población estará en edad de cursar educación inicial, el 27,9% en primaria y el 22,6% en secundaria, cifras que muestran una tendencia decreciente en los niveles iniciales y que pueden ser atribuibles a fenómenos estructurales como la repitencia, el ingreso tardío, la migración, las brechas de acceso y la deserción escolar. Particular preocupación genera el grupo de 12 a 16 años, correspondiente al nivel secundario, donde se observa una estabilidad relativa desde 2007, pero cuya participación proyectada para 2025 representa apenas una quinta parte de la población en edad normativa. Esta franja etaria coincide con los mayores índices de abandono escolar y sobreedad, especialmente en contextos rurales y urbano-marginales, donde el acceso a modalidades educativas diferenciadas o alternativas resulta aún limitado³.

En el marco del retorno a clases en 2025, el Ministerio de Educación reportó que más de 6.2 millones de estudiantes se reincorporaron a las instituciones educativas públicas, cifra que incluye a más de 1.1 millones en Lima Metropolitana, distribuidos en las modalidades de Educación Básica Regular, Básica Alternativa y Básica Especial. Estas cifras reflejan la magnitud del sistema y la urgencia de implementar políticas de reinserción escolar para quienes han quedado rezagados en su trayectoria educativa⁴.

Panorama actual del sistema educativo y brechas asociadas a la extraedad, el sistema educativo peruano enfrenta limitaciones estructurales que se agravan por las dinámicas demográficas y sociales. Según el Censo Educativo 2023, la matrícula nacional asciende a 9 millones 412 mil 823 estudiantes, de los cuales el 73% asiste a instituciones públicas. Dentro de la Educación Básica Regular (EBR), más de 8 millones 345 mil alumnos se distribuyen entre los niveles de inicial (1,695,425), primaria (3,771,424) y secundaria (2,878,749), siendo el nivel primario el que concentra la mayor cantidad de estudiantes y, por tanto, un espacio estratégico para implementar políticas preventivas frente al rezago escolar⁵.

La mayoría de esta matrícula pública se concentra en zonas urbanas, con una cobertura de 73.9% en inicial, 75.8% en primaria y 78% en secundaria, lo que subraya la necesidad de reforzar intervenciones diferenciadas en las zonas rurales, donde la vulnerabilidad educativa es más pronunciada. A ello se suma el aumento progresivo de estudiantes con discapacidad dentro del sistema público: en 2023 se registraron 12,845 en inicial, 29,846 en primaria y 23,008 en secundaria. El Estado, a través de su gestión pública, atiende al 66%, 76.6% y 83.3% de estos estudiantes, respectivamente. Si bien la mayoría reside en zonas urbanas, los porcentajes disminuyen conforme se avanza en

³ https://www.minedu.gob.pe/normatividad/plan_institucional/pei-poi-2023/informe-evaluacion-institucional-correspondiente-2023.pdf

⁴ <https://directivos.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2021/11/Orientaciones-Gestion-Escolar-de-la-continuidad-educativa-vf-3.11.2021.pdf>

⁵ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4713871/CENSO%20EDUCATIVO%202023.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

los niveles educativos, lo que evidencia una brecha en la continuidad de la atención inclusiva⁶.

De acuerdo con el nivel educativo, los grados de sexto (16,061 estudiantes) y quinto (14,023 estudiantes) concentran el mayor número de niños, niñas y adolescentes en situación de rezago escolar. A su vez, los grados de cuarto (6,951), tercero (4,908) y segundo (3,637) registran las cifras más elevadas de estudiantes con atraso escolar o en condición de extraedad.

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

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

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

En el departamento, Lima (10,005) y Loreto (7,454) registran la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes con atraso escolar o extraedad, seguida de Ucayali (3,728), La Libertad (3,223), Piura (2,626), Junín (1,946), Cajamarca (1,768); Lambayeque (1,760), San Martín (1,644), Huánuco (1,628) y Amazonas (1,505), entre otros.

Pese a los avances en cobertura educativa de años anteriores, se ha observado una leve disminución de la matrícula pública en 2023, especialmente en los niveles inicial y primario, mientras que las instituciones privadas evidenciaron una recuperación. Este fenómeno puede estar vinculado a la percepción de mayor calidad y estabilidad en el sector privado, pero también refleja debilidades estructurales en el ámbito público, tales como carencias en infraestructura, docentes y servicios complementarios, que profundizan los factores de abandono y extraedad escolar.

Si bien las cifras generales pueden mostrar avances cuantitativos, resulta imprescindible incorporar una mirada crítica sobre la correspondencia entre edad cronológica y grado escolar. La alta proporción de estudiantes en condición de extraedad revela, no solo trayectorias escolares discontinuas, sino también la ausencia de una política pública sostenida que permita revertir esta condición. En tal sentido, se requiere con urgencia una reforma normativa orientada a garantizar el acceso, permanencia y culminación de la Educación Básica para todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación por edad, situación de discapacidad, procedencia territorial u otros factores estructurales.

⁶ <https://drive.google.com/drive/folders/1C1Fr2U4p-r2l36aBjYIKpUGB70iTGQ9C>

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

La situación de extraedad o rezago escolar representa una problemática estructural persistente dentro del sistema educativo nacional, la cual interpela directamente al Ministerio de Educación (Minedu) respecto al diseño e implementación de políticas públicas inclusivas y equitativas orientadas a garantizar la continuidad educativa. Esta condición, caracterizada por la discrepancia entre la edad cronológica del estudiante y la edad normativa correspondiente al grado cursado, constituye un indicador clave de la eficiencia del sistema educativo⁷.

Según criterios establecidos, se considera en situación de extraedad a todo menor que supere en tres o más años la edad teórica correspondiente a un determinado nivel educativo, lo cual puede observarse en todos los niveles de la Educación Básica e incluso en la Educación Superior. Este fenómeno tiene implicancias significativas no solo en el rendimiento académico de los estudiantes, sino también en su estabilidad emocional, integración social y proyección futura, incrementando su riesgo de deserción y marginación educativa. En este sentido, se convierte en un desafío prioritario no solo para el Estado, sino también para las familias, las comunidades y la sociedad en su conjunto, debido a su impacto directo en la construcción de trayectorias educativas equitativas⁸.

Diversos factores estructurales están asociados a la aparición y perpetuación de la extraedad, entre ellos la pobreza, la ruralidad, las condiciones de discapacidad, la violencia en distintos entornos, la migración, la inequidad de género, los problemas de salud y de aprendizaje, así como el efecto residual de la pandemia de COVID-19. Estos elementos condicionan el ingreso tardío o la interrupción de los estudios, generando una creciente desvinculación educativa.

Datos recientes de la Encuesta Nacional de Hogares del 2023⁹ revelan que el 52.9% de niños y adolescentes entre 6 y 16 años que no asisten a la escuela lo hacen debido a razones económicas o familiares. A julio de 2023, se registraron más de un millón de estudiantes fuera del sistema educativo, especialmente en regiones como Lima, La Libertad, Piura y Loreto, donde la prevalencia de NNA no matriculados es particularmente alta.

Ante este panorama, se requiere una reformulación normativa urgente, dado que el marco legal actual no contempla adecuadamente las necesidades de NNA en condición de extraedad, especialmente aquellos que aún no han accedido al sistema educativo o lo hicieron de forma interrumpida. La Ley General de Educación (Ley N.º 28044), en su artículo 36, restringe el acceso a la Educación Básica Regular (EBR) en función de la edad normativa, excluyendo a quienes, por razones estructurales, no siguieron el

⁷ <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-condiciones-de-vida-oct-nov-dic2023.pdf>

⁸ https://www.minedu.gob.pe/normatividad/plan_institucional/pei-poi-2023/informe-evaluacion-institucional-correspondiente-2023.pdf

⁹ http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/801

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

trayecto educativo regular. Esta situación afecta gravemente el derecho a la educación y limita las oportunidades de desarrollo personal, académico y social de estos menores.

Una alternativa viable es la implementación de modelos educativos flexibles y acelerados dentro del marco de la EBR, que contemplen el enfoque multigrado y multinivel, replicando experiencias exitosas en países como Colombia y Ecuador. Esta propuesta legislativa busca, además, establecer un sistema de información nominal que permita identificar, hacer seguimiento y prevenir la deserción escolar de estudiantes en extraedad, y ajustar la normativa vigente que impide su matrícula oportuna.

En síntesis, abordar la problemática de la extraedad requiere un enfoque integral que combine voluntad política, adecuaciones normativas, estrategias pedagógicas diferenciadas y una visión inclusiva de la educación como derecho fundamental.

4.1 Inclusión educativa y prevención de la deserción escolar

La habilitación del acceso a la Educación Técnico-Productiva a partir de los 12 años de edad se configura como una alternativa pedagógica pertinente y eficaz para contrarrestar los elevados índices de abandono escolar que persisten en el sistema educativo peruano. De acuerdo con datos oficiales emitidos por el Ministerio de Educación del Perú (MINEDU), durante el año 2022 se registró el retiro de más de 124,000 estudiantes del ámbito escolar, siendo el nivel secundario el más afectado, con una incidencia superior al 70%. Esta problemática no puede ser entendida como un hecho aislado o circunstancial, sino como el resultado de una confluencia de factores estructurales y contextuales¹⁰.

Entre ellos destacan las limitaciones económicas que enfrentan muchas familias, la presión que experimentan los adolescentes para incorporarse tempranamente al mercado laboral, el escaso interés que despiertan los contenidos escolares tradicionales, así como la extendida percepción de que la propuesta educativa vigente carece de relevancia en relación con las expectativas, proyectos de vida y realidades inmediatas de los propios estudiantes. En este marco, el fortalecimiento de la Educación Técnico-Productiva desde edades tempranas no solo responde a una necesidad formativa, sino que representa una vía concreta para resignificar la experiencia escolar, vincular el aprendizaje con el mundo del trabajo y generar mayores oportunidades de permanencia y éxito educativo para las y los adolescentes en situación de vulnerabilidad.

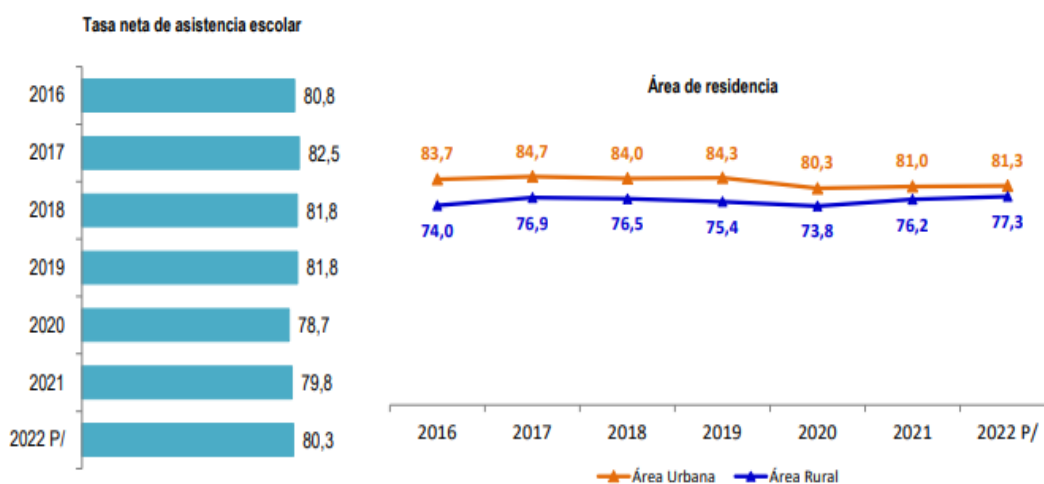
4.2 Formación para el empleo y desarrollo productivo

Desde una óptica orientada al desarrollo económico sostenible, la incorporación temprana de la Educación Técnico-Productiva a partir de los 12 años se presenta como una estrategia con alto potencial transformador, en tanto permite iniciar de manera anticipada el proceso de construcción de competencias laborales pertinentes. Este

¹⁰ <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/investigaciones/desercion-escolar.pdf>

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

enfoque cobra especial relevancia en un contexto nacional caracterizado por una marcada escasez de capital humano calificado en áreas técnicas. Tal como lo evidencian los informes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), más del 65% de los jóvenes peruanos entre 15 y 29 años se encuentra en situación de subempleo o inserto en empleos informales, lo que refleja una profunda desconexión entre la formación recibida y las exigencias del mercado laboral. A ello se suma el dato preocupante de que únicamente 2 de cada 10 jóvenes acceden a programas de formación técnica una vez finalizada la educación secundaria, lo que da cuenta de una brecha estructural entre la oferta formativa disponible y la demanda creciente de perfiles técnicos en sectores productivos estratégicos.



P/ Preliminar.

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

Ante este escenario, promover trayectorias de formación técnica desde la adolescencia no solo constituye una respuesta oportuna a las necesidades del aparato productivo, sino que además permite sentar las bases de un sistema educativo articulado con los sectores económicos de mayor dinamismo, como la agroindustria, los servicios, el comercio y las tecnologías de la información. Este rediseño del itinerario formativo, que parte de una visión integral del desarrollo humano y productivo, facilitaría la consolidación progresiva de un flujo constante de jóvenes con capacidades técnicas sólidas, preparados para una inserción laboral de calidad en contextos urbanos y rurales, donde la demanda de fuerza laboral calificada continúa en ascenso.

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

Asimismo, esta propuesta se posiciona como una alternativa viable para subsanar una de las debilidades históricas del sistema educativo peruano: la escasa correspondencia entre la escuela y las expectativas vitales de los estudiantes. La desconexión entre los contenidos escolares y las aspiraciones juveniles ha sido un factor recurrente en los procesos de deserción, particularmente en las zonas más vulnerables. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, en 2022¹¹ la tasa de asistencia escolar en adolescentes de entre 12 y 16 años alcanzó el 81,3% en el ámbito rural y el 77,3% en el urbano, cifras que revelan márgenes preocupantes de exclusión educativa. En este contexto, la revalorización de la Educación Técnico-Productiva representa no solo una estrategia para mejorar la permanencia escolar, sino también un mecanismo para democratizar las oportunidades de formación y empleo, reduciendo brechas territoriales y socioeconómicas de larga data.

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 Niños y Adolescentes	Se previene la deserción escolar derivada de múltiples factores de riesgo, asegurando el acceso efectivo, promoviendo la permanencia continua en el ámbito escolar, facilitando el reingreso al sistema educativo y garantizando la culminación exitosa del ciclo formativo para la totalidad de niños, niñas y adolescentes en la Educación Básica.	• No irroga costos adicionales
Estado	La educación básica se fortalece mediante el diseño e implementación de Modelos de Servicios Educativos específicos, acelerados y flexibles, orientados a facilitar la atención de estudiantes en situación de extraedad, contribuyendo a su acceso, nivelación, reinserción y conclusión oportuna del proceso educativo básico. De igual forma, a través de la puesta en marcha de modelos complementarios y personalizados, se garantiza la inclusión educativa de estudiantes menores con discapacidad y dificultades de aprendizaje dentro	No irrogará costos adicionales al Estado

¹¹ <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-ninez-y-adolescencia-oct-nov-dic-2022.pdf>

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

	<p>del sistema regular, promoviendo así la mejora continua de la calidad educativa.</p> <p>La adopción de estos modelos de servicio se configura como una alternativa voluntaria y libremente seleccionada por las familias, en el marco del respeto pleno a los derechos humanos y las libertades fundamentales vigentes.</p> <p>La propuesta permite una optimización estratégica de los recursos humanos y técnicos ya comprometidos en la atención de estudiantes con rezago escolar, favoreciendo así una gestión educativa más eficiente, sostenible y articulada. Al prescindir de nuevas convocatorias o de reformas parciales que fragmenten el sistema, y al aprovechar de manera integral la infraestructura y los programas ya implementados, se asegura su viabilidad en términos técnicos, administrativos y presupuestales.</p>	
--	--	--

En definitiva, se trata de una intervención de alto impacto social y pedagógico, que no implica costos adicionales para el erario, y que contribuye directamente al ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes en situación de desventaja.

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 9465/2024-CR, 11034/2024-CR y 11137/2024-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO

Artículo único. Modificación de los artículos 31, 36, 39 y 42 de la Ley 28044, Ley General de Educación

Se modifican los artículos 31, incorporando el literal d); 36, primer párrafo; 39, incorporando el literal c) al primer párrafo; y 42, tercer párrafo del literal a) y cuarto y quinto párrafos del literal b), 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 para el inicio y conclusión de la escolaridad de niños y adolescentes en situaciones de extraedad y atraso escolar.**

Artículo 36. Educación Básica Regular

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

(...)

Artículo 39. Educación Básica Especial

(...)

- c) Niños y adolescentes en situaciones de extraedad y atraso escolar, que ingresan tardíamente al sistema educativo o han interrumpido sus estudios temporalmente.**

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

Artículo 42. Organización

(...)

a) Ciclo Auxiliar Técnico

(...)

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

(...)

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**".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Diseño e implementación de modelos de servicio educativo

El Ministerio de Educación diseña, implementa y evalúa modelos de servicio educativo específicos, acelerados y flexibles, orientados a garantizar la atención de estudiantes menores de edad en situaciones de extraedad y atraso escolar, con el fin de asegurar su acceso, permanencia, nivelación, logro de aprendizajes, reinserción y culminación oportuna de la educación básica.

Los modelos de servicio comprenden la provisión de materiales educativos adecuados para los estudiantes, así como la incorporación de contenidos, metodologías y programas de formación y capacitación docente, que garanticen la efectividad, pertinencia y sostenibilidad de dichos modelos a mediano y largo plazo.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

SEGUNDA. Sistema de Información, Monitoreo y Acompañamiento de Estudiantes en Situación de Extraedad, Atraso Escolar, Repitencia o Riesgo de Incurrir en Ello

El Ministerio de Educación implementa el Sistema de Información, Monitoreo y Acompañamiento de Estudiantes en Situación de Extraedad, Atraso Escolar, Repitencia o Riesgo de Incurrir en Ello, con el objetivo de realizar el seguimiento nominal, personalizado y continuo de sus trayectorias educativas, y garantizar la permanencia, reinserción y conclusión oportuna de la educación básica.

TERCERA. Implementación de la ley

El Ministerio de Educación establece las normas y acciones adicionales pertinentes para la aplicación de la presente ley en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados desde su entrada en vigor.

Dese cuenta

Lima, 20 de mayo de 2025

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

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 9465/2024-CR, 11034/2024-CR Y 11137/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA LA INCLUSIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIONES DE EXTRAEDAD Y ATRASO ESCOLAR AL SISTEMA EDUCATIVO"