

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

**COMISIÓN DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE
 PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026**

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
14394/2025-CR	Alex Flores Ramírez	Bancada Socialista	Ley que autoriza el Nombramiento Extraordinario de los Docentes de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA).
14655-2025-CR	Segundo Montalvo	Perú Libre	Ley que establece medidas para garantizar la continuidad del servicio educativo en los centros rurales de formación en alternancia (CRFA), mediante el nombramiento progresivo y permanencia del personal docente

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
14394/2025-CR	13/04/2026	15/04/2026	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto y Cuenta General de la República. Educación, Juventud y Deporte
14655-2025-CR	21/05/2026	25/05/2026	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto y Cuenta General de la República. Educación, Juventud y Deporte

Las iniciativas legislativas materia del presente dictamen cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 22, 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República y han sido analizadas considerando el marco constitucional,

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"**

legal y técnico aplicable a la educación rural y al Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia.

1.2. Antecedentes parlamentarios

El actual Congreso de la República (periodo 2021-2026) ha dictado cuatro leyes promulgadas bajo la modalidad de nombramiento extraordinario o excepcional de docentes:

1. Ley 32390 (junio de 2025)

- **Alcance:** Educación Básica Regular (EBR).
- **Detalle:** Autoriza el **nombramiento excepcional y progresivo de todos los docentes** que lograron aprobar las dos etapas del concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial del año 2022 y que no consiguieron plaza en su momento por problemas de vacantes o presupuesto. Fue aprobada por insistencia en el Parlamento.

2. Ley 32171 (noviembre de 2024)

- **Alcance:** Educación Universitaria.
- **Detalle:** Autoriza, por única vez, **el nombramiento excepcional de docentes contratados en universidades públicas** en las categorías de profesor auxiliar y profesor asociado. El requisito clave es que hayan ingresado originalmente a su plaza mediante un concurso público de méritos.

3. Ley 32086 (julio de 2024)

- **Alcance:** Educación Superior Tecnológica, Pedagógica y Artística.
- **Detalle:** Establece las condiciones para el **nombramiento extraordinario de los docentes contratados** en Institutos y Escuelas de Educación Superior Públicos.

4. Ley 32046 (junio de 2024)

- **Alcance:** Educación Técnico-Productiva.
- **Detalle:** Autoriza, de manera excepcional, el **nombramiento de docentes contratados en los Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO)** a nivel nacional. Aplica para aquellos que ocupan plazas orgánicas vacantes y acreditan un tiempo mínimo de servicio.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

- Después del análisis y el debate correspondientes la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, en la decimoséptima sesión ordinaria semipresencial, realizada el 2 de junio de 2026 en la sala 5 "Gustavo Mohme Llona" del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, aprobó el dictamen favorable, con texto sustitutorio, recaído en los proyectos de ley 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, por **MAYORÍA** de los presentes al momento de la votación, con la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos tomados en la referida sesión.

Votaron a favor veinte señores congresistas: Segundo Toribio Montalvo Cubas, Esdras Ricardo Medina Minaya, Paul Silvio Gutiérrez Ticona, Guido Bellido Ugarte, Flavio Cruz Mamani, Hamlet Echeverría Rodríguez, Raúl Espíritu Caveró, Alex Randu Flores Ramírez, Idelso Manuel García Correa, Raúl Huaman Coronado, Jorge Alfonso Marticorena Mendoza, Elizabeth Sara Medina Hermosilla, Silvia María Monteza Facho, Juan Carlos Mori Celis, Alex Antonio Paredes Gonzales, Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, Wilson Rusbel Quispe Mamani, Germán Adolfo Tacuri Valdivia, Nivardo Edgar Tello Montes y Rosio Torres Salinas.

Ningún voto en contra.

Votaron en abstención cuatro señores congresistas: Víctor Seferino Flores Ruiz, Noelia Rossvith Herrera Medina, Mery Eliana Infantes Castañeda y Tania Estefany Ramírez García.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

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

2.1.1. El Proyecto de Ley 14394/2025-CR contiene una fórmula legal con cinco (5) artículos y tres (3) disposiciones complementarias y finales, cuyo texto es:

"PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL NOMBRAMIENTO EXTRAORDINARIO DE LOS DOCENTES DE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA)

Artículo 1. Objeto de la Ley La presente ley tiene por objeto autorizar el nombramiento extraordinario de los docentes que laboran en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), a fin de garantizar la continuidad del servicio educativo, la estabilidad del personal docente y la adecuada implementación del Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia.

Artículo 2. Finalidad La presente ley tiene por finalidad fortalecer el servicio educativo en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), asegurando la continuidad pedagógica y la calidad educativa en beneficio de los estudiantes de zonas rurales.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

Artículo 3. **Ámbito de aplicación** La presente ley es aplicable a los docentes que laboran en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), reconocidos o autorizados por el Ministerio de Educación en el marco del Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia.

Artículo 4. **Autorización de nombramiento extraordinario**
Autorízase, de manera excepcional, el nombramiento de los docentes que laboran en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), sobre plazas orgánicas vacantes existentes, o aquellas que se habiliten conforme a la normativa vigente.

Esta medida responde a la naturaleza particular del servicio educativo que brindan, el cual requiere continuidad pedagógica, permanencia del personal docente y condiciones diferenciadas de prestación del servicio educativo en el ámbito rural. Los docentes nombrados en el marco de la presente ley ingresan a la primera escala de la Carrera Pública Magisterial, conforme a lo establecido en la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

Artículo 5. **Requisitos para el nombramiento excepcional** Los docentes deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Acreditar vínculo laboral en un Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA).
2. Contar con título profesional o pedagógico conforme a la normativa vigente.
3. Acreditar experiencia mínima de tres (3) años de servicios, continuos o interrumpidos, en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), cumplidos hasta el 31 de diciembre de 2026.
4. Cumplir con los requisitos generales establecidos en el artículo 18 de la Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. **Aprobación de normativa adicional**
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, aprobará la normativa adicional necesaria para la implementación de esta ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de su entrada en vigencia.

Segunda. **Implementación**
El Ministerio de Educación, en coordinación con los Gobiernos Regionales, adopta las acciones necesarias para la implementación de la presente ley.

Tercera. **Financiamiento** La implementación de la presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales del Ministerio de Educación y de los Gobiernos Regionales, según corresponda."

En resumen, la iniciativa legislativa propone garantizar la continuidad del servicio educativo en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), promoviendo la estabilidad de los docentes que laboran en este modelo educativo, debido a las características especiales de atención y acompañamiento permanente que requieren los estudiantes en zonas rurales. Asimismo, busca fortalecer la calidad educativa y la permanencia de los procesos pedagógicos, asegurando condiciones adecuadas para la implementación del modelo de secundaria en alternancia, contribuyendo así a reducir las brechas educativas en poblaciones rurales y vulnerables.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

2.1.2. El Proyecto de Ley 14655/2025-CR contiene una fórmula legal con siete (7) artículos, cuyo texto es:

"LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO EDUCATIVO EN LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA), MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO PROGRESIVO Y PERMANENCIA DEL PERSONAL DOCENTE"

Artículo 1. Objeto de la Ley Garantizar la continuidad, calidad y sostenibilidad del servicio educativo en los Centros Rurales de Formación en Alternancia - CRFA, mediante medidas de estabilidad laboral docente.

Artículo 2. Finalidad Reducir la rotación docente, mejorar la continuidad pedagógica y contribuir al cierre de brechas educativas en zonas rurales.

Artículo 3. Ámbito de aplicación Aplicable a docentes que prestan servicios en instituciones educativas con modelo de Secundaria en Alternancia.

Artículo 4. Nombramiento docente obligatorio y progresivo en los CRFA El Ministerio de Educación, en el marco de la Ley N.º 29944 - Ley de Reforma Magisterial, dispone:

4.1. El nombramiento excepcional del personal docente que actualmente labora en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), siempre que cumpla concurrentemente con los siguientes requisitos:

- Haber prestado servicios efectivos en CRFA por un periodo no menor de dos (2) años continuos o acumulados.
- Cumplir con los requisitos establecidos para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial.
- Existencia de plaza orgánica vacante presupuestada en institución educativa correspondiente.

4.2. El nombramiento señalado en el numeral precedente se ejecuta de manera inmediata y prioritaria, mediante mecanismos de adecuación administrativa dentro del marco de los procesos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial, sin requerir la creación de nuevas plazas ni generar gasto adicional al Tesoro Público.

4.3. El Ministerio de Educación garantiza que, en los procesos anuales de ingreso a la Carrera Pública Magisterial, las plazas correspondientes a los CRFA sean priorizadas obligatoriamente, asegurando el nombramiento progresivo de los docentes que cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley.

4.4. Los docentes que, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, cumplan con los requisitos establecidos en el numeral 4.1, acceden al nombramiento de manera progresiva, conforme a la disponibilidad de plazas orgánicas vacantes presupuestadas.

4.5. El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales adoptan las medidas necesarias para la adecuación progresiva de las plazas docentes existentes en CRFA a la condición de plazas orgánicas presupuestadas, priorizando la continuidad del servicio educativo en alternancia.

Artículo 5. Reconocimiento de experiencia Se otorga puntaje adicional en concursos a docentes con experiencia en CRFA y zonas rurales.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

Artículo 6. Permanencia docente mínima El docente nombrado en CRFA debe permanecer mínimo tres años, salvo causa debidamente justificada.

Artículo 7. Financiamiento Se financia con el presupuesto institucional del sector educación sin demandar recursos adicionales."

En resumen, la propuesta legislativa plantea el nombramiento excepcional, obligatorio y progresivo de los docentes que laboran en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) y que cumplen con los requisitos para ingresar a la Carrera Pública Magisterial. Asimismo, prioriza las plazas vinculadas al modelo de alternancia en los procesos de nombramiento, con el fin de garantizar estabilidad y permanencia docente en zonas rurales. Del mismo modo, promueve la adecuación y creación progresiva de plazas orgánicas para ampliar la cobertura educativa rural y fortalecer la continuidad pedagógica, así como la articulación entre la escuela, la familia y la comunidad.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis del presente dictamen se sustenta en el siguiente marco normativo:

- Constitución Política del Perú.
- Ley 28044, Ley General de Educación.
- Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.
- Resolución Ministerial 204-2021-MINEDU, que aprueba el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia.
- Políticas de Estado del Acuerdo Nacional vinculadas a educación y desarrollo rural.

3.1. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

3.1.1. CONCORDANCIA CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Las propuestas legislativas contenidas en ambos proyectos de ley guardan plena concordancia con la Constitución Política del Perú, en tanto desarrolla principios, derechos y obligaciones constitucionales vinculados al derecho fundamental a la educación, la igualdad de oportunidades, el deber del Estado de garantizar servicios públicos esenciales y la promoción del desarrollo integral de las poblaciones rurales.

El sustento constitucional de las propuestas, se encuentran en primer lugar, en el artículo 13 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. En ese sentido, el fortalecimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) y la garantía de estabilidad docente constituyen medidas orientadas a asegurar condiciones mínimas para la continuidad pedagógica y el acceso efectivo a una educación secundaria de calidad en zonas rurales, permitiendo el desarrollo académico, social y productivo de adolescentes y jóvenes históricamente excluidos.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

Asimismo, las propuestas se encuentran vinculada al artículo 14 de la Constitución, que reconoce la responsabilidad del Estado de promover el conocimiento, el aprendizaje y la formación integral de las personas, ya que el modelo CRFA, por su propia naturaleza, articula la educación con el entorno familiar, comunitario y productivo, contribuyendo no solo a la formación académica, sino también al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo local y el arraigo territorial.

3.1.2. CONCORDANCIA CON LA LEY 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

En relación con la Ley 28044, Ley General de Educación, en ambas propuestas legislativas se encuentran concordancias al desarrollar en su contenido los principios de equidad, inclusión, calidad y pertinencia territorial del servicio educativo, especialmente en favor de las poblaciones rurales en situación de mayor vulnerabilidad.

El artículo 3 de la Ley General de Educación establece que la educación constituye un derecho fundamental de la persona y de la sociedad, correspondiendo al Estado garantizar el ejercicio pleno de este derecho mediante un servicio educativo integral y de calidad. En ese sentido, la propuesta legislativa busca fortalecer las condiciones mínimas necesarias para garantizar la continuidad pedagógica y la sostenibilidad de la educación secundaria rural a través de la estabilidad del personal docente que presta servicios en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA).

Asimismo, la iniciativa guarda relación con el principio de equidad previsto en el artículo 8 de la referida ley, el cual obliga al Estado a adoptar medidas compensatorias orientadas a revertir las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos y territoriales. Fortalecer el modelo CRFA mediante la estabilidad docente constituye una medida orientada precisamente a reducir dichas brechas estructurales. Del mismo modo, la propuesta resulta concordante con el artículo 18 de la Ley acotada, que establece que las autoridades educativas deben adecuar los servicios educativos a las características y necesidades de cada ámbito territorial y sociocultural, cuando se orientadas a promover la participación de la familia y la comunidad en el proceso educativo, aspecto esencial dentro del modelo CRFA, donde el aprendizaje se articula con el entorno familiar, comunitario y productivo de los estudiantes.

3.1.3. CONCORDANCIA CON LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL

Estas 2 propuestas legislativas también guardan concordancia con la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, debido a que no modifica la estructura de la Carrera Pública Magisterial ni altera los requisitos de ingreso establecidos por la normativa vigente, sino que plantea mecanismos orientados a priorizar progresivamente el nombramiento de docentes que actualmente prestan servicios en contextos rurales de alta vulnerabilidad; asimismo, busca fortalecer las condiciones de estabilidad y permanencia del personal docente en los CRFA, reconociendo que la continuidad

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

pedagógica constituye un elemento esencial para garantizar aprendizajes sostenibles en zonas rurales.

Asimismo, mantienen la exigencia del cumplimiento de los requisitos establecidos para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial, respetando el marco meritocrático previsto por la ley, se desarrolla sobre plazas orgánicas existentes y presupuestadas, priorizando a docentes que actualmente vienen sosteniendo el servicio educativo rural y que cumplen con las condiciones exigidas por la normativa vigente.

Del mismo modo, resultan concordante con las disposiciones relacionadas con la necesidad de garantizar una adecuada distribución del personal docente en el territorio nacional, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso, conociendo que la alta rotación y la insuficiencia de docentes nombrados en instituciones educativas rurales afectan directamente la calidad educativa.

En consecuencia, la propuesta no contradice la Ley de Reforma Magisterial, sino que complementa sus objetivos orientados a garantizar un servicio educativo de calidad mediante el fortalecimiento de la permanencia docente en contextos de mayor vulnerabilidad territorial.

3.1.4. CONCORDANCIA CON LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL 204-2021-MINEDU, QUE APRUEBA EL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA

La presente iniciativa legislativa guarda directa concordancia con la Resolución Ministerial N° 204-2021-MINEDU, mediante la cual el Ministerio de Educación aprueba el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia, orientado a garantizar el acceso, permanencia y culminación de la educación secundaria en zonas rurales dispersas.

El modelo aprobado por el Ministerio de Educación reconoce que los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) desarrollan una propuesta pedagógica diferenciada, articulada con el entorno familiar, comunitario y productivo de los estudiantes. Asimismo, establece que el acompañamiento docente constituye uno de los componentes esenciales para garantizar la efectividad del modelo educativo.

En ese contexto, la propuesta legislativa fortalece el propio modelo aprobado por el Estado, debido a que busca garantizar condiciones mínimas de estabilidad para el personal docente encargado de implementar la alternancia educativa. La continuidad del docente resulta indispensable en un modelo que exige acompañamiento comunitario permanente, seguimiento familiar, orientación socioemocional y articulación territorial.

Del mismo modo, la Resolución Ministerial reconoce que el modelo de alternancia requiere una gestión educativa flexible y contextualizada, adaptada a las características territoriales de las poblaciones rurales. Por ello, la presente iniciativa complementa el

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

marco normativo vigente al incorporar medidas orientadas a reducir la alta rotación docente y fortalecer progresivamente la cobertura educativa rural mediante la adecuación y ampliación de plazas docentes.

En consecuencia, la propuesta legislativa no altera ni modifica los fundamentos pedagógicos del modelo de Secundaria en Alternancia, sino que fortalece sus condiciones de sostenibilidad institucional y continuidad pedagógica.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Análisis técnico.

4.1.1. Identificación del problema normativo

El funcionamiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), cuenta con un reconocimiento formal y vigente dentro del sistema educativo, si bien es cierto el modelo educativo como tal está institucionalizado (no experimental) desde 2021, ya que operan como instituciones educativas públicas bajo un modelo especial; sin embargo, actualmente no cuentan con una ley específica propia, sino que dependen de normativa sectorial (MINEDU) y su regulación es fragmentada (RM + RVM + normas operativas).

Esta ausencia de una ley específica que regule el modelo educativo de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), es reflejo de uno de los principales problemas estructurales que enfrenta actualmente la educación secundaria rural en el Perú, la precariedad laboral y la alta rotación del personal docente, situación que afecta de manera directa la continuidad pedagógica, la calidad educativa y la sostenibilidad de modelos especializados como los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA)¹.

A pesar de la importancia estratégica de estos modelos para garantizar el acceso y permanencia educativa en zonas rurales dispersas, gran parte de las instituciones educativas continúan funcionando predominantemente con docentes contratados temporalmente, debido a la insuficiente cantidad de plazas orgánicas nombradas y a las dificultades existentes para el acceso y permanencia en la Carrera Pública Magisterial.

Esta problemática genera una permanente inestabilidad institucional y pedagógica. En muchos casos, las instituciones educativas rurales cambian parcial o totalmente a su personal docente y directivo de un año a otro, afectando gravemente la continuidad de los procesos educativos, debilitando el vínculo entre escuela y comunidad y dificultando la consolidación de estrategias pedagógicas sostenibles. La situación resulta particularmente crítica en los CRFA, debido a que el modelo de alternancia exige una

¹ <https://www.gob.pe/44776-ministerio-de-educacion-modelo-secundaria-en-alternancia>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA”

relación permanente entre el docente, la familia y la comunidad, así como procesos continuos de acompañamiento socioemocional, orientación educativa y articulación territorial.

A ello se suma la insuficiencia de plazas docentes existentes en las zonas rurales (**Secundaria en Alternancia** atiende a más de 7000 estudiantes en 88 instituciones con 946 docentes)², lo que obliga frecuentemente a que un mismo profesor asuma simultáneamente dos o más áreas curriculares, afectando la especialización pedagógica, y reduciendo las posibilidades de brindar un acompañamiento integral al estudiante.

MODELO EDUCATIVO TRADICIONAL VS. MODELO CRFA

SECUNDARIA REGULAR	CRFA – SECUNDARIA EN ALTERNANCIA
 Educación centrada en el aula	 Educación vinculada a la comunidad
 Aprendizaje solo en la escuela	 Aprendizaje en escuela y entorno familiar
 Jornada convencional	 Acompañamiento pedagógico permanente
 Participación familiar limitada	 Alta participación de familias y comunidad
 Formación académica tradicional	 Formación académica + productiva
 Relación territorial parcial	 Integración directa con realidad rural
 Menor exigencia operativa	 Mayor exigencia docente y comunitaria

4.1.2. Análisis del marco normativo vigente

- Ley 28044 – Ley General de Educación, reconoce la obligación del Estado de garantizar acceso, permanencia y culminación de la educación básica, especialmente en zonas rurales.
- Ley Orgánica del Ministerio de Educación (DL 25762), faculta al Ministerio de Educación del Perú a regular modelos educativos diferenciados.
- Tenemos también norma específica del modelo, la Resolución Ministerial N° 204-2021-MINEDU que crea el “Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia (MSE-SA)” y establece que es un servicio educativo semipresencial, que se desarrolla en dos espacios formativos: En el Centro educativo (CRFA) y

²<https://ods2030.com/educacion-rural-en-peru/#ficha-rapida-2026-de-la-educacion-rural-en-peru>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

en el entorno familiar y productivo del estudiante, solo puede implementarse si la institución cumple con el modelo aprobado.

- Podemos señalar también que existe normativa complementaria relevante, nos referimos a la RVM 286-2021-MINEDU, que son las disposiciones para la implementación del modelo (asistencia técnica, gestión pedagógica); y el D.S. N.º 020-2023-MINEDU, que está vinculado a procesos de contratación docente y funcionamiento en CRFA y a la normativa curricular y de jornada escolar aplicable a secundaria rural.

4.1.3. Tabla de trazabilidad: elementos de cada proyecto de ley recogidos en el texto sustitutorio.

En esta parte procedemos a hacer un análisis técnico-jurídico comparado de los proyectos de ley 14394/2024-CR y 14655/2025-CR y fundamentos de la fórmula legal sustitutoria propuesta, considerando que ambas iniciativas legislativas abordan la problemática estructural de la educación secundaria rural y la necesidad de fortalecer el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia y los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA).

a) Coincidencias identificadas en ambas iniciativas legislativas

Del análisis efectuado se advierte que ambos proyectos de ley coinciden en reconocer que:

La educación secundaria rural presenta graves brechas de acceso, permanencia y culminación educativa, los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) constituyen un modelo pertinente para atender a poblaciones rurales dispersas, asimismo, coinciden en señalar que la alta rotación docente representa uno de los principales factores que debilitan la continuidad pedagógica y la sostenibilidad del modelo educativo, que resulta necesario fortalecer progresivamente las condiciones laborales y de permanencia del personal docente rural, que existe relación directa entre estabilidad docente, continuidad educativa y reducción de la deserción escolar; y finalmente en que el Estado debe adoptar medidas diferenciadas para fortalecer la educación rural en contextos de mayor vulnerabilidad territorial.

En consecuencia, ambas propuestas comparten una finalidad constitucionalmente legítima orientada al fortalecimiento del derecho a la educación y a la reducción de desigualdades territoriales.

b) Evaluación técnico-jurídica del Proyecto de Ley 14394/2024-CR

La Comisión considera que el Proyecto de Ley N° 14394/2024-CR constituye un antecedente importante en el reconocimiento de la problemática estructural de la educación rural y de la necesidad de fortalecer el modelo CRFA. Entre sus principales fortalezas destacan:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

- La identificación de la alta rotación docente como problema central del servicio educativo rural.
- El reconocimiento de la necesidad de garantizar continuidad pedagógica.
- La priorización del fortalecimiento de la educación secundaria rural.
- El reconocimiento del carácter diferenciado del modelo de alternancia educativa.

No obstante, desde una perspectiva técnico-legislativa y constitucional, la iniciativa presenta algunas limitaciones:

- Riesgo de observación presupuestal: puesto que la propuesta no desarrolla con suficiente precisión mecanismos de implementación progresiva ni criterios expresos de sostenibilidad presupuestal, lo que podría generar cuestionamientos relacionados con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- Insuficiente articulación con la Ley de Reforma Magisterial, debido a que la iniciativa no delimita adecuadamente la relación entre las medidas propuestas y los requisitos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial, situación que podría generar observaciones respecto al principio meritocrático.
- Falta de delimitación administrativa, con esto nos referimos a que el proyecto no desarrolla criterios técnicos suficientes relacionados con una adecuación administrativa, disponibilidad presupuestal, progresividad, ni priorización sobre plazas orgánicas vacantes presupuestadas; lo cual puede considerarse que podría limitar parcialmente su sostenibilidad jurídica y operativa.

c) Evaluación técnico-jurídica del Proyecto de Ley 14655/2025-CR

El Proyecto de Ley 14655/2025-CR ha realizado un desarrollo más amplio respecto a la relación entre estabilidad docente, continuidad pedagógica y sostenibilidad del servicio educativo rural. Entre sus principales fortalezas destacan:

- Mejor desarrollo del problema público, ya que la propuesta desarrolla con mayor amplitud la problemática vinculada a la precariedad docente, continuidad pedagógica, deserción escolar; y cierre de brechas rurales.
- Mayor enfoque constitucional, porque realiza un mejor sustento con un enfoque más orientado a garantizar el derecho fundamental a la educación y fortalecer la igualdad de oportunidades en zonas rurales.
- Reconocimiento integral del modelo CRFA, pues la propuesta identifica adecuadamente las características diferenciadas e importantes del modelo de alternancia, que le otorga características específicas al modelo, como el acompañamiento comunitario, el seguimiento familiar, la articulación territorial y la necesidad de permanencia docente sostenida.

No obstante, la Comisión advierte también algunas limitaciones, como por ejemplo la necesidad de mayor precisión en el tema presupuestal, desarrollar de manera más rigurosa los mecanismos de implementación progresiva y sostenibilidad financiera, así

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

como la necesidad de mayor delimitación normativa, en el mismo sentido la iniciativa requiere precisar con mayor claridad: los criterios de nombramiento, la articulación con plazas orgánicas y la compatibilidad con el régimen de la Carrera Pública Magisterial.

d) Evaluación comparada de sostenibilidad y legalidad

Del análisis comparado efectuado, la Comisión concluye que ambas iniciativas poseen una finalidad constitucionalmente válida y socialmente necesaria; sin embargo, una fórmula legal técnicamente sostenible requiere compatibilizar adecuadamente el fortalecimiento del derecho a la educación, la estabilidad docente, el principio meritocrático, la sostenibilidad presupuestal y la continuidad del servicio público educativo.

e. Justificación de la fórmula legal sustitutoria propuesta

La Comisión para proponer la fórmula legal sustitutoria, trabaja en el sentido de tener una integración técnicamente más sólida de ambas iniciativas legislativas, debido a que se reconoce la problemática estructural de la precariedad docente rural, la necesidad de fortalecer la continuidad pedagógica del modelo, de incorporar los mecanismos de nombramiento excepcional progresivo manteniendo la compatibilidad con la Ley de Reforma Magisterial y respeto del principio meritocrático; con lo que se busca evitar mandatos de gasto inconstitucionales y al mismo tiempo fortalecer la sostenibilidad administrativa de la propuesta.

Se considera que la fórmula sustitutoria, incorpora medidas complementarias orientadas a fortalecer la permanencia docente, reconocer experiencia en educación rural y promover progresivamente la ampliación de plazas docentes rurales.

En resumen, podemos decir que las principales mejoras de esta fórmula legal consolidada consisten en que integra lo mejor de ambas propuestas, puesto que reconoce el problema estructural docente, fortalece la continuidad pedagógica, protege el modelo CRFA y vincula estabilidad docente con cierre de brechas rurales.

Adicionalmente, consideramos que reduce riesgos de observación constitucional

La fórmula, pues evita mandatos directos de nuevo gasto inmediato, incorpora progresividad, condiciona implementación a disponibilidad presupuestal y respeta el artículo 79 de la Constitución; además de mantener compatibilidad con la Ley de Reforma Magisterial al no eliminar la meritocracia, no crear un régimen paralelo y mantener los requisitos de ingreso.

Finalmente podemos decir que el texto sustitutorio, tiene mejor viabilidad política y legislativa, ya que la fórmula es más defendible ante Comisión y el pleno, pues evita observaciones de inviabilidad presupuestal y **mantiene el objetivo político central: fortalecer estabilidad docente rural y continuidad educativa.**

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

INTEGRACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROPUESTAS LEGISLATIVAS FORTALECIMIENTO DE LOS CRFA Y ESTABILIDAD DOCENTE RURAL			
ELEMENTO TÉCNICO – JURÍDICO	PL 14394/2024-CR	PL 14655/2025-CR	RESULTADO EN LA FÓRMULA SUSTITUTORIA
Problema de rotación docente	✓	✓	Incorporado y fortalecido
Fortalecimiento del modelo CRFA	✓	✓	Incorporado
Continuidad pedagógica	Parcial	✓	Incorporado y ampliado
Estabilidad docente	✓	✓	Nombramiento excepcional y progresivo
Características diferenciadas del CRFA	Parcial	✓	Incorporado y desarrollado
Relación estabilidad–deserción escolar	Parcial	✓	Incorporado
Compatibilidad con Ley de Reforma Magisterial	Limitada	Parcial	Fortalecida expresamente
Respeto del principio meritocrático	Parcial	Parcial	Incorporado expresamente
Sostenibilidad presupuestal	Limitada		Progresividad y plazas presupuestadas
Adecuación administrativa progresiva	No desarrollada	Parcial	Incorporada
Priorización de plazas rurales	Parcial	✓	Incorporada
Ampliación progresiva de plazas docentes	Limitada	Parcial	Incorporada
Compatibilidad con artículo 79 de la Constitución	Riesgo Medio	Riesgo parcial	Fortalecida expresamente
Seguridad jurídica y delimitación normativa	Limitada	Parcial	Fortalecida
Viabilidad administrativa	Media	Media	Alta

4. 2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad, oportunidad y constitucionalidad de la propuesta Legislativa.

El presente análisis justifica la necesidad de esta propuesta legislativa abordando la inestabilidad institucional y pedagógica que afecta a la educación secundaria rural. La alta rotación docente fractura la continuidad educativa y la sostenibilidad del modelo, lo que incrementa la deserción escolar en un contexto de amplia desigualdad. Diversos estudios nacionales confirman que estas poblaciones sufren mayores índices de abandono, culminación tardía y limitadas oportunidades de desarrollo. Esta realidad está determinada por factores estructurales, tales como la pobreza, las grandes

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

distancias geográficas, la escasa conectividad, la falta de servicios públicos y la necesidad de inserción laboral temprana.

El Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia, implementado a través de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), es una estrategia clave para asegurar el acceso y la permanencia escolar en zonas rurales dispersas, al articular el aprendizaje académico con el entorno familiar y productivo. No obstante, su sostenibilidad depende directamente de contar con personal docente estable y debidamente incorporado a la Carrera Pública Magisterial.

Para solucionar esta problemática, la presente propuesta legislativa plantea el nombramiento excepcional de los docentes que actualmente laboran en los CRFA y cumplen con los requisitos de ley, priorizando las plazas de atención rural. Asimismo, promueve la creación progresiva de nuevas plazas orgánicas para ampliar la cobertura del modelo y atender a los adolescentes que no logran culminar la secundaria.

Esta medida demuestra que la estabilidad docente no es solo un derecho laboral, sino una condición pedagógica indispensable para garantizar la continuidad del servicio, fortalecer el vínculo con la comunidad y reducir de manera efectiva las brechas educativas en el Perú rural.

Para el presente dictamen, se comienza con analizar el objeto de la Ley. Ambas iniciativas legislativas coinciden en precisar que el objeto principal de la norma consiste en garantizar la continuidad, calidad y sostenibilidad del servicio educativo en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), mediante medidas orientadas a fortalecer la estabilidad del personal docente.

Desde una perspectiva técnica, el artículo delimita el ámbito material de intervención de la ley y permite identificar que la problemática central que busca atenderse se encuentra vinculada a la continuidad pedagógica y a la permanencia del personal docente en contextos rurales de alta vulnerabilidad.

Respecto a la finalidad planteada, desarrollamos las finalidades específicas de la propuesta legislativa, estableciendo objetivos concretos vinculados a la reducción de la rotación docente, el fortalecimiento de la continuidad pedagógica, la consolidación del Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia y la contribución al cierre de brechas educativas rurales.

Técnicamente, en estas iniciativas legislativas, se reconoce que la estabilidad docente constituye una condición indispensable para garantizar aprendizajes sostenibles y permanencia estudiantil en zonas rurales. Asimismo, incorpora un enfoque de desarrollo territorial, considerando que el modelo CRFA articula el proceso educativo con el entorno familiar, comunitario y productivo de los estudiantes; igualmente hace un interesante enfoque preventivo frente a la deserción escolar rural, atendiendo factores estructurales como las distancias geográficas, las condiciones socioeconómicas adversas y las limitadas oportunidades educativas existentes en territorios rurales dispersos.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

Para evaluar el ámbito de aplicación la propuesta normativa, delimita el ámbito subjetivo y funcional de aplicación de la norma, precisando que sus disposiciones son aplicables al personal docente que presta servicios en instituciones educativas que implementan el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia aprobado por el Ministerio de Educación. En tal sentido, resulta técnicamente necesaria para garantizar seguridad jurídica y evitar interpretaciones extensivas ajenas a la finalidad de la ley.

Establecido en el análisis el objeto, la finalidad y el ámbito de aplicación, podemos señalar explícitamente el nombramiento docente excepcional y progresivo en los CRFA, constituye el núcleo central de las propuestas legislativas, debido a que establece mecanismos orientados al nombramiento excepcional y progresivo del personal docente que actualmente labora en los CRFA y cumple los requisitos establecidos para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial. Desde el punto de vista técnico, la disposición busca atender directamente la problemática estructural de alta rotación e inestabilidad laboral existente en las instituciones educativas rurales, reconociendo que la continuidad pedagógica depende fundamentalmente de la permanencia del personal docente; igualmente importante es que las propuestas nos son genéricas y gaseosas, sino que tienen un componente práctico al haber sido formulados considerando criterios de constitucionalidad y sostenibilidad presupuestal, debido a que:

- Mantiene los requisitos establecidos por la Ley de Reforma Magisterial;
- Condiciona el nombramiento a la existencia de plazas orgánicas vacantes presupuestadas;
- Y establece una implementación extraordinaria y además lo complementa con un criterio de proceso progresivo y priorizado.

De este modo, la disposición no elimina el principio meritocrático ni crea un régimen excepcional ajeno a la Carrera Pública Magisterial, sino que incorpora mecanismos de priorización orientados a garantizar la continuidad del servicio educativo rural, es más se establece el reconocimiento de experiencia docente en CRFA y zonas rurales como criterio de valoración en los procesos de nombramiento docente.

Técnicamente, la disposición busca incentivar la permanencia del personal docente en contextos rurales de difícil acceso y reconocer las competencias diferenciadas que exige el modelo de alternancia educativa. En ese sentido, el reconocimiento de experiencia especializada constituye una medida razonable y proporcional orientada a fortalecer la continuidad y calidad del servicio educativo rural. Adicionalmente enfoca un criterio de continuidad del proceso al establecer un periodo mínimo de permanencia para el personal docente nombrado en plazas correspondientes a los CRFA, salvo causas debidamente justificadas. La finalidad técnica de la disposición consiste en reducir los efectos negativos derivados de la rotación permanente de docentes en zonas rurales, garantizando mayor estabilidad institucional y continuidad pedagógica. La medida resulta particularmente relevante en el modelo de alternancia, debido a que la consolidación del vínculo entre docente, estudiante, familia y comunidad requiere

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

procesos sostenidos en el tiempo. Asimismo, la permanencia mínima permite fortalecer la implementación de proyectos educativos y comunitarios vinculados al desarrollo territorial.

Otro aspecto muy importante de la propuesta que se evalúa se refiere a la adecuación progresiva de plazas, respecto a la disposición que establece que, el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales adopten medidas orientadas a la adecuación progresiva de plazas docentes existentes en CRFA a la condición de plazas orgánicas presupuestadas. Desde el punto de vista técnico, el artículo responde a la necesidad de fortalecer progresivamente la capacidad operativa del servicio educativo rural y ampliar la cobertura del modelo de alternancia frente a la demanda existente de estudiantes que no logran culminar la educación secundaria en zonas rurales.

Asimismo, la disposición reconoce que uno de los principales factores de precariedad docente en el ámbito rural se encuentra asociado precisamente a la insuficiencia de plazas orgánicas permanentes. La adecuación progresiva prevista en uno de los artículos permite además respetar los límites presupuestales y administrativos del Estado, evitando mandatos de creación inmediata e indiscriminada de gasto público.

Finalmente, hemos analizado el artículo que establece que la implementación de la norma se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, con esta disposición se garantiza la compatibilidad de la propuesta con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, evitando la generación de iniciativas legislativas que impliquen creación o aumento directo de gasto público sin iniciativa del Poder Ejecutivo.

4.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

El análisis del marco normativo aplicable se desarrolla en la Sección III del presente dictamen. Respecto a los efectos de la vigencia de la norma propuesta, el texto sustitutorio no modifica ni deroga la legislación actual. Por el contrario, establece un régimen autónomo y complementario para el nombramiento excepcional de docentes contratados en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) que cuenten con vínculo laboral vigente al momento de la aprobación de la ley. Asimismo, estructura un sistema progresivo de fortalecimiento del modelo mediante la adecuación administrativa y la priorización de los recursos existentes, con el objetivo de consolidar la educación secundaria rural y cerrar brechas sociales.

La propuesta se integra coherentemente con la Ley N° 28044, Ley General de Educación, al desarrollar los principios de equidad, inclusión, calidad y pertinencia territorial en favor de las poblaciones rurales más vulnerables. Del mismo modo, respeta las disposiciones de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, dado que no altera la estructura de la Carrera Pública Magisterial ni los requisitos de ingreso establecidos. Finalmente, la Única Disposición Complementaria Final asegura la viabilidad técnica de

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

la norma al encargar al Poder Ejecutivo su reglamentación y la complementación de los mecanismos para su aplicación.

4.4. Opiniones solicitadas y recibidas

4.4.1. Opiniones solicitadas

Se efectuaron pedidos de opinión a las siguientes instituciones:

Proyecto de Ley	Oficio	Institución	Fecha
14394/2025-CR	Oficio N° 2540-2025-2026-CEJD/CR	MARÍA ESTHER CUADROS ESPINOZA – Ministra de Educación	19 de mayo de 2026
	Oficio N° 2541-2025-2026-CEJD/CR	LUCIO ALVINO CASTRO CHIPANA – Secretario General del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP)	19 de mayo de 2026
	Oficio N° 2541-A-2025-2026-CEJD/CR	RODOLFO ACUÑA NAMIHAS – Ministro de Economía y Finanzas	19 de mayo de 2026
	Oficio N° 2543-2025-2026-CEJD/CR	MARCO TULIO DOMINGUEZ MATOS – Decano Nacional del Colegio de Profesores del Perú	19 de mayo de 2026
14655/2025-CR	Oficio N° 2572-2025-2026-CEJD/CR	MARÍA ESTHER CUADROS ESPINOZA – Ministra de Educación	22 de mayo de 2026
	Oficio N° 2573-2025-2026-CEJD/CR	RODOLFO ACUÑA NAMIHAS – Ministro de Economía y Finanzas	22 de mayo de 2026
	Oficio N° 2574-2025-2026-CEJD/CR	MARCO TULIO DOMINGUEZ MATOS – Decano Nacional del Colegio de Profesores del Perú	22 de mayo de 2026

Fuente: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

4.4.2. Sumilla de las opiniones técnicas recibidas respecto al Proyecto de Ley N° 14394-2025/CR

Pese a que ninguna de las instituciones solicitadas respondió a los pedidos de opinión técnica, la Comisión considera agotado el plazo de espera. Por lo tanto, ejerce su facultad de pronunciarse al amparo del artículo 96 de la Constitución Política y del artículo 87 del Reglamento del Congreso, que sancionan el deber imperativo de los organismos públicos de absolver los requerimientos informativos de los congresistas.

4.5. ANALISIS DEL IMPACTO DE LA NORMA PROPUESTA y COSTO-BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

4.5.1. Impacto de Precariedad docente vs. Estabilidad docente, La norma otorga estabilidad mediante nombramiento excepcional, lo que dignifica la función docente y arraiga el talento en zonas rurales. La relación costo-beneficio es altamente eficiente: el costo financiero de incorporar a los docentes a la Carrera Pública Magisterial (CPM) se compensa con el ahorro en los procesos administrativos anuales de contratación y la optimización del presupuesto invertido en personal ya capacitado.

4.5.2. Alta rotación vs. Continuidad pedagógica, Evitar la alta rotación elimina el costo de adaptación, permitiendo un seguimiento longitudinal del estudiante y la consolidación de planes de investigación y proyectos productivos. La relación costo-beneficio es favorable; al mantenerse el docente en el Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA), el costo de inducción y capacitación se reduce a cero, maximizando el retorno de la inversión realizada por el Ministerio de Educación.

4.5.3. Ruptura pedagógica vs. Mejores aprendizajes, Sostener equipos de docentes estables permite un trabajo colegiado sostenido y una adaptación precisa del currículo al entorno productivo. La relación costo-beneficio es positiva: no genera costos económicos adicionales directos en el aula, pero eleva cualitativamente las competencias cognitivas y técnicas de los estudiantes, cerrando brechas de aprendizaje acumulativas.

4.5.4. Mayor deserción vs. Mayor permanencia, La presencia de docentes estables, que fungen como tutores y guías comunitarios, genera un entorno seguro que retiene al estudiante en el sistema educativo. Esto representa una alta rentabilidad social, ya que evitar la deserción ahorra al Estado gastos futuros en programas sociales de mitigación de la pobreza y desempleo juvenil, incrementando la futura inclusión económica y recaudación.

4.5.5. Brechas educativas vs. Cierre de brechas, la norma dota al ámbito rural de la misma predictibilidad institucional que el ámbito urbano, convirtiendo a la educación en un verdadero motor de movilidad social. El impacto de cerrar esta

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA”

profunda desigualdad estructural justifica plenamente el gasto operativo o de adecuación de plazas orgánicas por parte del Tesoro Público, alineándose con las políticas nacionales de desarrollo e inclusión.



V. CONCLUSIÓN

Concluido el análisis de la propuesta legislativa, se advierte que la iniciativa resulta compatible con los principios y fines del sistema educativo nacional, al promover el fortalecimiento de la educación rural mediante medidas orientadas a garantizar la estabilidad y permanencia del personal docente que presta servicios en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA). Asimismo, la propuesta contribuye a mejorar la continuidad del servicio educativo y a consolidar el modelo pedagógico de alternancia, favoreciendo la articulación entre escuela, familia y comunidad.

En tal sentido, la iniciativa constituye una medida pertinente y necesaria para atender las brechas existentes en el ámbito rural, coadyuvando al fortalecimiento de la Carrera Pública Magisterial y a la ampliación progresiva de la cobertura educativa en condiciones de equidad e inclusión.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

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 14394/2024-CR y 14655/2025-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DEL PERSONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer la continuidad, la calidad y la sostenibilidad del servicio educativo que brindan los centros rurales de formación en alternancia (CRFA), mediante el nombramiento excepcional del personal docente que presta servicios en dichos centros, el aseguramiento de la continuidad pedagógica y el fortalecimiento progresivo del Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia en el ámbito rural.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad:

- a) Reducir la alta rotación docente en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA).
- b) Garantizar la continuidad pedagógica y fortalecer el vínculo entre escuela, familia y comunidad.
- c) Fortalecer progresivamente el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia.
- d) Promover, de manera progresiva, la ampliación y adecuación de plazas docentes rurales para atender la demanda educativa existente.
- e) Reducir la deserción escolar y contribuir al cierre de brechas educativas en las zonas rurales.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

Artículo 3. Nombramiento excepcional del personal docente que presta servicios en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA)

- 3.1. Se autoriza, por única vez y de manera excepcional, al Ministerio de Educación, en coordinación con los gobiernos regionales y a través de las instancias de gestión educativa descentralizada competentes, a efectuar el nombramiento del personal docente que, a la entrada en vigor de la presente ley, se encuentre prestando servicios efectivos en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), siempre que cumpla concurrentemente con los siguientes requisitos:
- a) Haber prestado servicios efectivos en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) por un período no menor de dos años, continuos o acumulados.
 - b) Cumplir con los requisitos de formación, idoneidad y demás condiciones de acceso a la Carrera Pública Magisterial, establecidos en la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, y su reglamento.
 - c) Existir plaza orgánica vacante presupuestada.
- 3.2. El nombramiento excepcional previsto en el presente artículo se ejecuta de manera prioritaria, conforme a la disponibilidad presupuestal y con sujeción a la normativa del sector Educación y a la normativa presupuestaria vigente.
- 3.3. El Ministerio de Educación prioriza la identificación, validación y atención de las plazas orgánicas vinculadas a los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) en los procesos de nombramiento docente, a fin de garantizar la continuidad pedagógica y la permanencia del servicio educativo rural.

Artículo 4. Prioridad de permanencia y continuidad pedagógica

El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales adoptan medidas orientadas a fortalecer la permanencia del personal docente en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), priorizando la continuidad pedagógica, el acompañamiento

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

comunitario y la sostenibilidad de los procesos educativos rurales.

Artículo 5. Reconocimiento de la experiencia docente en educación rural y en alternancia

En los procesos de nombramiento docente y en los demás mecanismos de evaluación previstos en la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, la experiencia acreditada en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) y en instituciones educativas rurales de difícil acceso constituye criterio de valoración.

Artículo 6. Fortalecimiento progresivo de plazas docentes rurales

El Ministerio de Educación, en coordinación con los gobiernos regionales, evalúa progresivamente las necesidades de ampliación y adecuación de plazas docentes vinculadas a la educación secundaria rural y al Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia, conforme a la disponibilidad presupuestal y a los criterios de cierre de brechas educativas territoriales.

Artículo 7. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales, según corresponda, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Excepcionalidad del nombramiento

Para los alcances de la presente ley, el nombramiento autorizado en el artículo 3 constituye una medida excepcional y por única vez, orientada a garantizar la continuidad del servicio educativo rural en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, y su reglamento.



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de noventa días calendario contados desde su entrada en vigor.

Lima, 2 de junio de 2026.

SEGUNDO MONTALVO CUBAS
Presidente
Comisión de Educación, Juventud y Deporte



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 14394/2024-CR Y 14655/2025-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE FORTALECE LOS CENTROS RURALES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA (CRFA) MEDIANTE EL NOMBRAMIENTO EXCEPCIONAL DOCENTE Y EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DEL MODELO DE SERVICIO EDUCATIVO SECUNDARIA EN ALTERNANCIA"