CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00413-2026-2031-CD
RU 26488-CD
22 SEPTIEMBRE 2026 10:25 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

CÁMARA DE DIPUTADOS

ROMINA URIBE SÁENZ
Diputada de la República

Proposición Legislativa N.º _____/2026-2031-CD

La diputada de la República **ROMINA URIBE SÁENZ**, integrante del Grupo Parlamentario Partido del Buen Gobierno, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 105 y 106 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución Legislativa del Congreso N.º 005-2025-2026-CR, presenta la siguiente proposición legislativa.

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 28044, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD Y NIVELACIÓN EDUCATIVA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE EXTRAEDAD O ATRASO ESCOLAR

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho al acceso, la permanencia, la reincorporación y la culminación oportuna a la educación básica, a través de un sistema educativo inclusivo y equitativo, a las niñas, niños y adolescentes que, por encontrarse en situación de extraedad o atraso escolar, se encuentran excluidos del sistema educativo.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 31, 36 y 39 de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación

Modifícase los artículos 31, 36 y 39 de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, que quedarán redactados en los siguientes términos:

«**Artículo 31.- Objetivo**

Son objetivos de la Educación Básica:

a) Formar integralmente al educando en los aspectos físico, afectivo y cognitivo para el logro de su identidad personal y social, ejercer la ciudadanía y desarrollar actividades laborales y económicas que le permitan organizar su proyecto de vida y contribuir al desarrollo del país.

b) Desarrollar capacidades, valores y actitudes que permitan al educando aprender a lo largo de toda su vida.
c) Desarrollar aprendizajes en los campos de las ciencias, las humanidades, la técnica, la cultura, el arte, la educación física y los deportes, así como aquellos que permitan al educando un buen uso y usufructo de las nuevas tecnologías.
d) Garantizar el acceso para el inicio, la permanencia, la nivelación y la conclusión de la escolaridad de las niñas, niños y adolescentes en situaciones de extraedad o 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 **las niñas**, 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 todas las niñas, niños y adolescentes en situaciones de extraedad o 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, programas y estrategias educativas flexibles.**

(...)».

«Artículo 39.- Educación Básica Especial

La Educación Básica Especial tiene un enfoque inclusivo y atiende a personas con necesidades especiales, con el fin de conseguir su inclusión en la vida comunitaria y su participación en la sociedad. Se dirige a:

a) Personas que tienen un tipo de discapacidad que dificulte un aprendizaje regular.
b) Niños, niñas y adolescentes superdotados o con talentos específicos.
c) Niños, niñas y adolescentes con algún tipo de discapacidad en situaciones de extraedad o atraso escolar, que ingresan tardíamente al sistema educativo o han interrumpido sus estudios temporalmente.

En los casos previstos en los literales a), b) y c), se imparte con miras a su inclusión en aulas regulares, sin perjuicio de la atención complementaria y personalizada que requieran.

El tránsito de un grado a otro estará en función de las competencias que hayan logrado y la edad cronológica, respetando el principio de inclusión educativa uy social».

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Modelos de servicio educativo

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

Los modelos, programas y estrategias de servicio educativo 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, la pertinencia y la sostenibilidad de dichos modelos a mediano y largo plazo.

Segunda.- Sistema de información

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 propósito de realizar el seguimiento nominal, personalizado y continuo de sus trayectorias educativas, y garantizar la permanencia, la reinserción y la conclusión oportuna de la educación básica.

Tercera.- Adecuación del Reglamento de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación

El Ministerio de Educación, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, adecua el Reglamento de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 011-2012-ED, a las modificaciones de la presente Ley.

Jessica Bautista B.

ROMINA URIBE SÁENZ
Diputada de la República
Grupo Parlamentario Partido del Buen Gobierno

Nathaly Molina Soto

vocera
Rossana Mayza

Fernando García

Rossana Mayza

Juan Castrejón Fernández

Nora Llaque

Maydee Poma Huamaní

Gina Duarte

Yuli Ambrosio Domínguez

Jair Manrique

Pilar Sulca C.

Exposición de Motivos

1. SUMILLA

La propuesta reconoce con rango legal el deber de asegurar el inicio o la recuperación de la trayectoria educativa, su permanencia, nivelación y culminación. Para ello articula cuatro decisiones: incorpora la garantía entre los objetivos de la Educación Básica; amplía la respuesta flexible de la Educación Básica Regular; protege de modo específico a quienes, además, presentan discapacidad; y establece modelos de servicio y seguimiento nominal que permitan intervenir antes de una nueva interrupción de la escolaridad.

2. PROBLEMA PÚBLICO

Esta proposición legislativa representa la oportunidad para restablecer el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo por situación de extraedad o atraso escolar, debido al vacío normativo y la falta de precisión que existe en la Ley General de Educación, Ley N° 28044, y las normas conexas del sector, que han generado que actualmente existan más de 45 mil niños, niñas y adolescentes, especialmente entre los 9 y 13 años, que no acceden a la Educación Básica Regular ni en la Educación Básica Alternativa, obligándolos a esperar cumplir 14 años para retomar sus estudios. Esta situación vulnera el derecho constitucional a la educación e impacta directamente en el desarrollo de competencias, capacidades y la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos como ciudadano en la vida adulta.

Por tanto, es urgente modificar la norma pertinente, precisando que estos niños, niñas y adolescentes hasta los 13 años con atraso escolar y extraedad sean atendidos en la modalidad de Educación Básica Regular. La aprobación de esta iniciativa permitirá la reinserción al sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en esta situación, y que el Ministerio de Educación (MINEDU) implemente estrategias de atención específicas y pertinentes para que puedan nivelar sus aprendizajes, asegurar su permanencia y continuidad hasta concluir su educación básica, garantizando la igualdad de oportunidades.

Esta problemática ha sido analizada en mesas de trabajo convocadas por el despacho de la excongresista Flor Pablo Medina cuando se elaboró el Proyecto de Ley N.° 9465-2024, en las que se ha dialogado con niños, niñas y adolescentes, representantes de las diferentes organizaciones en defensa de los derechos de la niñez y adolescencia, quienes expusieron como una de sus principales preocupaciones: la vulneración del derecho a la educación a menores de 14 años de edad.[1] Asimismo, para la elaboración de la propuesta se han considerado los aportes que he recogido en diversas reuniones durante los meses de julio y agosto de 2026 con representantes de organizaciones de la sociedad civil y especialistas vinculados a la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. También se llevaron a cabo encuentros con asociaciones de niñas, niños y adolescentes, como Niños del Río; Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC), Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú (MNNATSOP); Sinergia por la Infancia; Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe (IFEJANT) y Casa Generación; y con representantes del MINEDU. Estos espacios permitieron conocer de manera más cercana la situación que atraviesan niños, niñas y adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo y que, debido a su edad o al desfase existente respecto del grado que les correspondería cursar, enfrentan dificultades para retomar y continuar su trayectoria en la Educación Básica.

En el modelo de servicio propuesto, la educación acelerada constituye una herramienta fundamental para que las niñas, niños y adolescentes que presentan extraedad puedan recuperar los aprendizajes pendientes, avanzar en su trayectoria educativa y reincorporarse progresivamente al grado que corresponde a su edad. No se trata simplemente de desarrollar el currículo en menos tiempo, sino de brindar una respuesta pedagógica flexible, intensiva y personalizada, que considere los distintos ritmos de aprendizaje y las circunstancias familiares, sociales o económicas que ocasionaron el retraso escolar.

[1] Las organizaciones participantes en las reuniones realizadas en el marco del Proyecto de Ley N.º 9465-2024 fueron: Red Nacional de Niñas, niños y adolescentes (RedNNA); Asociación Niños del Río; Alto Colibrí; Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú (MNNATSOP); Protagonistas en Movimiento en Incidencia Niñas, Niños y Adolescentes (PROMINATS) y Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC). Este espacio de diálogo fue coordinado con el Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe (IFEJANT), y la Asociación Niños del Río.

Las experiencias implementadas en países vecinos, como Colombia y Ecuador, demuestran que este modelo puede funcionar aprovechando la infraestructura educativa existente, que se examinan más adelante en los antecedentes normativos. A este respecto, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha promovido visitas de funcionarios del MINEDU a estos países para conocer directamente sus avances y lecciones aprendidas. Por ello, no resulta necesario crear nuevas instituciones educativas, sino identificar y habilitar aulas dentro de las escuelas que cuenten con condiciones adecuadas para desarrollar programas de nivelación. Estas aulas deberían contar con docentes capacitados en estrategias de enseñanza multigrado o multinivel, con materiales adaptados y acompañamiento pedagógico permanente.

Este enfoque permite utilizar de manera más eficiente los recursos del sistema educativo y, al mismo tiempo, ofrecer una atención cercana y pertinente. Sobre todo, evita que la extraedad se convierta en una causa de estigmatización, abandono o exclusión. El objetivo es que cada estudiante encuentre una oportunidad real para continuar aprendiendo, recuperar la confianza en sus propias capacidades y completar su educación sin que las dificultades atravesadas en algún momento de su vida determinen definitivamente su futuro.

2.1 ATRASO ESCOLAR Y EXTRAEDAD: CAUSAS, CONSECUENCIAS E INDICADORES DE VULNERABILIDAD

La extraedad y el atraso escolar constituyen un indicador relevante para evaluar la eficiencia del sistema educativo y también su capacidad para garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes inicien, continúen y culminen oportunamente su educación. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI),[2] esta situación se presenta cuando existe un desfase entre la edad cronológica del estudiante y la edad establecida para el grado que cursa. En términos concretos, se considera que un estudiante se encuentra en situación de extraedad cuando tiene dos años o más por encima de la edad promedio esperada para determinado grado de la Educación Básica Regular; mientras que el atraso escolar debe entenderse desde una perspectiva de trayectoria educativa.

[2] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2023). Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2012-2022. INEI. Link: <https://www.gob.pe/inei/>.

El atraso escolar se produce cuando el estudiante no progresa en los grados escolares al ritmo previsto para su edad y, por ello, se encuentra rezagado respecto de la trayectoria escolar esperada. A diferencia de la extraedad, que permite observar el desfase edad–grado, el atraso escolar pone el énfasis en el retraso acumulado en el avance educativo. Ambos no deben entenderse únicamente como una diferencia estadística entre la edad y el grado escolar. Con frecuencia, reflejan dificultades más profundas que han afectado la continuidad educativa, como el ingreso tardío a la escuela, la repetición de grado, las interrupciones prolongadas de los estudios, la pobreza, la discapacidad, los problemas de salud, la violencia, la migración o las responsabilidades familiares y de cuidado. Por ello, desde un punto de vista interseccional también permiten identificar las desigualdades y barreras para ejercer plenamente el derecho a la educación.

Además, cuanto mayor es el desfase entre la edad del estudiante y la de sus compañeros, mayor puede ser el riesgo de desmotivación, estigmatización y abandono escolar. En consecuencia, atender la extraedad y el atraso escolar requiere respuestas educativas oportunas, flexibles y adaptadas a las necesidades de cada estudiante, orientadas no solo a recuperar aprendizajes, sino también a reconstruir su vínculo con la escuela y asegurar que pueda continuar y culminar su educación en condiciones de igualdad y dignidad.

CAUSAS DEL ATRASO ESCOLAR O EXTRAEDAD

Desde el punto de vista escolar, según W. Alarcón[3] un estudiante se retrasa en sus estudios debido a que tuvo un ingreso tardío al sistema educativo; se retiró de manera temporal y, posteriormente, reingresó al sistema educativo; o repitió de grado o año. Adicionalmente, el mismo autor señala que existe un grupo de niños, niñas y adolescentes que en cierto momento interrumpió sus estudios o los abandonó para dedicarse exclusivamente a trabajar (ocasionando el desfase de edad o atraso escolar); y, otro que ha salido del sistema educativo y actualmente no estudia ni trabaja, y el que probablemente se dedica a actividades domésticas en su hogar a tiempo completo.

[3] Alarcón, W. (2016). Rezago escolar y trabajo infantil en el Perú.

Detrás de estas clasificaciones, investigadoras latinoamericanas como Flavia Terigi[4] y Silvia Schmelkes[5] nos invitan a mirar el rostro humano del problema, señalando que cada interrupción en los estudios esconde una historia familiar compleja. Terigi advierte que, mientras el sistema educativo espera y diseña sus reglas para estudiantes con «trayectorias teóricas» —es decir, caminos escolares lineales, continuos y sin tropiezos—, las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad transitan por «trayectorias reales». Estas trayectorias están llenas de pausas, desvíos y tiempos que no encajan con la rigidez de la escuela tradicional, no por falta de voluntad, sino por la imperiosa necesidad de sobrevivir.

Al observar a las niñas, niños y adolescentes que W. Alarcón y los demás autores describen —aquellos que dejan el aula para trabajar o que se invisibilizan en las labores domésticas del hogar—, es posible comprender cómo el abandono escolar rara vez es una elección libre o un reflejo de desinterés. Cómo señala Schmelkes al hablar de la desigualdad educativa, cuando un niño trabaja para aportar económicamente, o cuando una niña asume prematuramente el rol de madre cuidadora de sus hermanos menores, las familias están tomando *decisiones de supervivencia sumamente dolorosas*. Visto desde esta mirada más humana, el rezago y la deserción dejan de ser un «fracaso» del estudiante, para revelarse como la consecuencia de un entorno desigual que los obliga a sacrificar su derecho a la educación frente a la urgencia de llevar el pan a la mesa o sostener el cuidado del hogar.

Esta preocupación no ha sido ajena del Estado Peruano, ya que el MINEDU[6] ha señalado que en el caso peruano existen diversos factores detrás de la interrupción de estudios; algunos de ellos responden a problemáticas estructurales del país como la precaria situación económica de las familias, donde familias con insuficientes recursos se ven forzados a dejar de lado la educación por múltiples barreras.

---

[4] Cfr. Terigi, F. (2009). Las trayectorias escolares: Del problema individual al desafío de política educativa. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

[5] Cfr. Schmelkes, S. (2010). Equidad y calidad en la educación básica. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 8(3), 115-121.

[6] Cfr. Ministerio de Educación, 2022, Conociendo más sobre la interrupción de estudios. Link: <https://www.grade.org.pe/creer/archivos/1conociendo-sobre-interrupcion-estudios-1-1.pdf>.

Gráfico N.° 1

Principales factores que influyen en la interrupción de estudios



Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU), 2022

En los últimos años, el incremento de la pobreza monetaria y el deterioro de las condiciones económicas de los hogares también han profundizado las barreras para el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de la Educación Básica. La falta de ingresos suficientes puede obligar a las familias a priorizar necesidades inmediatas, incorporar tempranamente a sus hijos e hijas al trabajo o dejar de asumir los costos indirectos asociados con la asistencia escolar. Esta situación limita el ejercicio efectivo del derecho a una educación inclusiva y de calidad, pero también a otros derechos conexos a su condición especial vulnerabilidad. Al respecto, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de 2023 señala que el 52,9 % de la población de 6 a 16 años que no se matriculó o no asistió a un centro o programa de Educación Básica manifestó que ello se debía a problemas económicos o familiares.

Finalmente, el análisis realizado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) sobre las causas, los factores asociados y las consecuencias de la interrupción de los estudios entre personas menores de edad permite advertir que este fenómeno no responde a una causa aislada. Por el contrario, es el resultado de la interacción de múltiples condiciones económicas, familiares, sociales, territoriales y educativas que se acumulan a lo largo de la trayectoria escolar. Lo que debería obligar a una lectura interseccional de las diferentes vulnerabilidades que enfrentar las personas en situación de extraedad. Sus principales hallazgos se presentan a continuación:

Cuadro N.°1

Causas de interrupción de estudios

Aspecto	Evidencia Internacional	Evidencia Nacional
Factores individuales	• Bajo rendimiento escolar previo. • Repetición de grado. • Expectativas educativas influenciadas por la educación de los padres. • Trabajo infantil y bajos ingresos familiares.	• Mayor edad de los estudiantes, especialmente en zonas rurales. • Necesidad económica obliga a trabajar. • Discapacidad, factor poco estudiado, junto con otros.
Género y abandono	• Mayor abandono en hombres que en mujeres.	• Hombres abandonan para trabajar; mujeres, por embarazo no previsto o cuidado familiar.
Factores escolares	• Rendimiento desde los primeros grados predice el abandono. • Mejor clima escolar y énfasis en rendimiento reducen la deserción.	• Rendimiento académico y repetición de grado son factores clave. • Educación intercultural bilingüe y soporte académico como necesidades.
Factores comunitarios y del hogar	• Contexto socioeconómico y servicios disponibles en la comunidad influyen en la interrupción escolar.	• Educación materna, nivel socio-económico y etnicidad como predictores clave.
Desigualdades	• Minorías étnicas y personas de grupos socioeconómicos bajos tienen mayor probabilidad de abandonar.	• Pobreza, ruralidad y pertenencia a grupos indígenas se asocian con mayores tasas de abandono.
Consecuencias del abandono	• Menores ingresos futuros, mayor desempleo y posibles vínculos con la criminalidad.	• Abandono en secundaria incrementa riesgo de embarazo adolescente. • Impacto económico significativo debido a la pandemia.

Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

El atraso escolar y la extraedad constituyen factores que incrementan significativamente el riesgo de abandono o desvinculación definitiva del sistema educativo de niñas, niños y adolescentes. Por ello, atender de manera oportuna y diferenciada las necesidades de quienes se encuentran en esta situación debe asumirse como una prioridad de la política educativa, en cumplimiento del derecho fundamental a la educación y de los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 4, orientado a garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todas las personas.

La extraedad no solo dificulta el aprendizaje y la progresión académica, sino que también puede afectar el bienestar emocional y la integración social de los estudiantes. La diferencia de edad respecto de sus compañeros, la estigmatización y la ausencia de respuestas pedagógicas adecuadas pueden generar desmotivación, aislamiento y pérdida del sentido de pertenencia a la comunidad educativa. Estas condiciones aumentan el riesgo de interrupción de los estudios y limitan las oportunidades futuras de desarrollo personal, social y laboral. En consecuencia, resulta indispensable implementar servicios educativos flexibles, inclusivos y pertinentes que permitan recuperar aprendizajes, nivelar la trayectoria escolar y asegurar la permanencia y culminación oportuna de la Educación Básica.

CONSECUENCIAS DEL ATRASO ESCOLAR O EXTRAEDAD

El atraso escolar o extraedad de forma continuada y permanente trae como consecuencia la interrupción de los estudios, también denominada deserción escolar. Principalmente, impide el adecuado desarrollo de competencias y capacidades necesarios para la construcción de su proyecto de vida de niños, niñas y adolescentes; afecta el ejercicio pleno de sus derechos; y reduce sus oportunidades laborales.[7]

Estas consecuencias no se agotan en el ámbito educativo. La interrupción de los estudios puede dar lugar a un proceso acumulativo de exclusión, en el que las desventajas económicas, familiares y sociales que inicialmente dificultaron la trayectoria escolar terminan profundizándose. Quienes abandonan prematuramente la escuela quedan más expuestos al trabajo infantil, al empleo informal y precario, a menores ingresos y a una mayor dependencia económica. De este modo, la extraedad no atendida puede contribuir a reproducir las condiciones de pobreza y desigualdad entre generaciones, afectando no solo a los estudiantes y sus familias, sino también al desarrollo social y económico del país si se toma en cuenta que los estudiantes en dicha condición de exclusión serán después los futuros ciudadanos.

La interrupción temprana de los estudios también puede proyectar sus efectos hacia la juventud, al reducir las posibilidades de acceder a la educación superior, a la formación

[7] Cfr. Ministerio de Educación, 2022, Conociendo más sobre la interrupción de estudios. Link: <https://www.grade.org.pe/creer/archivos/1conociendo-sobre-interrupcion-estudios-1-1.pdf>.

técnica y a un empleo adecuado. En 2023, más de 1,5 millones de jóvenes peruanos de entre 15 y 29 años no estudiaban ni trabajaban, cifra equivalente al 20,1 % de la población juvenil.[8] Aunque esta situación responde a múltiples factores sociales, económicos, familiares y laborales —por lo que no puede atribuirse exclusivamente al atraso escolar—, la acumulación de rezagos y el posterior abandono de la escuela incrementan el riesgo de exclusión educativa y laboral. En ese sentido, prevenir la extraedad y garantizar mecanismos oportunos de nivelación y continuidad educativa constituye una medida relevante para evitar que las desventajas surgidas durante la etapa escolar se prolonguen y profundicen en la vida adulta.

Además, esta categoría estadística comprende realidades diversas que deben ser atendidas de manera diferenciada. En ella pueden encontrarse jóvenes que realizan labores domésticas o de cuidado no remuneradas —principalmente mujeres—, personas con discapacidad, madres adolescentes, jóvenes de hogares en situación de pobreza y quienes residen en ámbitos rurales o territorios con una oferta educativa insuficiente. Por ello, su utilización no debe servir para estigmatizar a esta población, sino para evidenciar las barreras estructurales que restringen sus oportunidades.

En este contexto, prevenir y atender la extraedad y el atraso escolar constituye una medida indispensable para evitar que se transformen en abandono escolar y que, posteriormente, deriven en exclusión social y económica. La respuesta del Estado no solo debe limitarse a facilitar la matrícula, sino que debe garantizar la permanencia, la recuperación de los aprendizajes y la culminación de la Educación Básica mediante estrategias de educación acelerada, acompañamiento socioemocional y articulación con los servicios de protección social. De esta manera, será posible restablecer las trayectorias educativas y ofrecer a cada niña, niño y adolescente oportunidades reales para continuar sus estudios, incorporarse dignamente al mundo laboral y desarrollar plenamente su proyecto de vida.

INDICADORES DE DISCAPACIDAD EN LA POBLACIÓN

Diversas investigaciones evidencian que la extraedad afecta especialmente a niñas y niños con discapacidad y a quienes realizan trabajo infantil. Aunque la asistencia escolar de la

[8] Véase la página web de la Cámara de Comercio de Lima. Link: <https://lacamara.pe/peru-poblacion-nini-aumento-en-24-y-pasa-el-millon-y-medio-de-jovenes/>.

población con discapacidad aumentó entre 1993 y 2006, persistieron importantes brechas de acceso, particularmente entre estudiantes con multidiscapacidad, pues menos de la mitad asistía a los niveles inicial y secundario.

> *«[...] Los estudios reflejan que quienes tienen extraedad son principalmente los niños y niñas con discapacidad, así como los que hacen trabajo infantil. En el Perú, los datos de la Encuesta Nacional Continua del 2006 señalan que el 8,9% de la población presenta alguna limitación física o mental (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2006a). De este porcentaje, el 15,8 % tiene entre 0 a 19 años de edad; y el 37,6 %, más de 60. Respecto al acceso a la educación, el cuadro 9 muestra la tasa de asistencia escolar de la población con discapacidad; se observa que, en todos los casos, la tasa de asistencia ha aumentado entre 1993 y el 2006. Los estudiantes con multidiscapacidad son aquellos con menor acceso escolar: menos de la mitad asiste a inicial y a secundaria».*[9]

Aunque los datos anteriores fueron del 2006, investigaciones posteriores permiten sostener que las desigualdades en las trayectorias educativas persisten y tienden a profundizarse cuando convergen distintas condiciones de vulnerabilidad. En el Perú, las oportunidades y los resultados educativos continúan estando condicionados por circunstancias sociales y familiares que escapan al control de niñas, niños y adolescentes,[10] mientras que la población con discapacidad enfrenta barreras económicas, territoriales, familiares e institucionales que dificultan el acceso, la permanencia y el ejercicio efectivo del derecho a la educación.[11] Asimismo, la evidencia latinoamericana muestra que la repetición de grado —estrechamente vinculada con situaciones de extraedad— forma parte de las trayectorias de numerosos estudiantes que posteriormente abandonan la escuela, y que la necesidad de incorporarse tempranamente al trabajo constituye otro factor relevante de interrupción de la trayectoria educativa[12]. En conjunto, estos hallazgos actualizan y refuerzan la evidencia previa al mostrar que la discapacidad, la extraedad y la

---

[9] Cfr. Cueto, Santiago; Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez. «Inequidades en la educación», en *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2016, pp. 84–85.

[10] Cfr. Rentería, J. M. (2019). *Inequality of Educational Opportunity and Time-Varying Circumstances: Longitudinal Evidence from Peru. The Journal of Development Studies*.

[11] Cfr. Scolapio, J. (2020). Policy and Practice of Disability in Rural Zones of Southern Peru and Coastal Ecuador. The George Washington University Undergraduate Review. (Scolapio, 2020)

[12] Cfr. Sekiya, T., & Ashida, A. (2017). An Analysis of Primary School Dropout Patterns in Honduras. Journal of Latinos and Education, 16, 65–73. (Sekiya & Ashida, 2017)

participación temprana en actividades laborales pueden interactuar con otras condiciones de vulnerabilidad, incrementando el riesgo de atraso, exclusión y abandono escolar.

La Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS) del 2012 es particularmente importe en este análisis, pues evidenció importantes brechas en el acceso educativo de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, especialmente en los niveles inicial y secundario. Asimismo, reveló limitaciones en las condiciones de atención, como la escasa disponibilidad de personal capacitado en lengua de señas. Estas barreras se reflejan en mayores tasas de analfabetismo y menores niveles educativos respecto de la población sin discapacidad.

> *«[...] En el 2012, el INEI llevó a cabo la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS). El informe muestra que el 63,1% de niños entre 6 a 11 años asiste a algún centro educativo; este porcentaje es menor para los niños de 3 a 5 años (37,0%) y para los de 12 a 17 años (50,8%). Con respecto a los centros educativos a los que acuden, el 70,0% de centros cuentan con profesores especializados; el 56,7%, con equipamiento audiovisual; y el 20%, con personal que domina el lenguaje de señas[13]. Asimismo, según la Encuesta de Hogares sobre Discapacidad en Lima Metropolitana (EHODIS) llevada a cabo en el 2005, las personas con discapacidad tienen tasas más altas de analfabetismo y son menos educadas que sus pares sin discapacidad».*[14]

La literatura especializada ha destacado, en particular, que para las niñas y niños sordos el acceso temprano a una lengua plenamente accesible resulta fundamental para el desarrollo lingüístico, cognitivo y educativo, y que la lengua de señas constituye una vía esencial de acceso para quienes no pueden adquirir adecuadamente el lenguaje oral.[15] Asimismo, la evidencia sobre los derechos de las personas con discapacidad muestra que

---

[13] Cfr. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012* (Lima: INEI, marzo de 2014), pp. 103–105

[14] Cfr. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perfil sociodemográfico de la población discapacitada: Lima Metropolitana 2005. Resultados de la Encuesta sobre Discapacidad 2005* (Lima: INEI, Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, abril de 2006). Véase también Cueto, Santiago; Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez. «Inequidades en la educación», en *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (Lima: GRADE, 2016), p. 85.

[15] Cfr. Humphries, T., Kushalnagar, P., Mathur, G., Napoli, D., Padden, C., Pollard, R., Rathmann, C., & Smith, S. R. (2014). *What Medical Education can do to Ensure Robust Language Development in Deaf Children. Medical Science Educator, 24*, 409–419.

la exclusión educativa se encuentra estrechamente relacionada con la insuficiencia de ajustes, apoyos y condiciones institucionales que aseguren igualdad de oportunidades y participación efectiva.[16] En este contexto, las mayores tasas de analfabetismo y los menores niveles educativos observados por la ENEDIS entre la población con discapacidad pueden interpretarse no solo como indicadores de desigualdad en el acceso, sino como el resultado acumulativo de barreras que afectan el ingreso, la permanencia, la participación y la progresión a lo largo de la trayectoria educativa.

Cuadro N.° 2

Tasa total de asistencia de la población con discapacidad

(porcentaje del grupo de edades correspondiente al nivel)

	3-16 años		3-5 años		6-11 años		12-16 años	
	1993	2006	1993	2006	1993	2006	1993	2006
Discapacidad								
Física	61,3	79,4	28,1	57,7	65,4	85,9	61,8	82,1
Intelectual	51,2	79,8	33,5	87,3	59,0	89,2	46,2	71,0
Visual	68,2	95,5	41,5	80,7	76,5	98,4	64,5	94,7
Auditiva	65,7	89,4	50,2	86,8	74,3	96,8	60,0	80,8
De lenguaje	47,3	80,8	33,6	71,2	52,1	92,0	44,5	66,7
Multidiscapacidad	38,7	49,2	23,3	38,2	42,0	59,1	38,1	43,8

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (2006).
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2006a).

Ahora bien, en este contexto resulta necesario examinar si el marco normativo que regula la carrera y el desempeño docente ofrece una respuesta suficiente a las necesidades de las y los estudiantes con discapacidad. Este aspecto adquiere especial relevancia porque la inclusión educativa no depende únicamente del acceso formal a una institución educativa, sino también de la capacidad del sistema para identificar y eliminar las barreras que limitan la participación, el aprendizaje y la progresión escolar.

La evidencia académica coincide en que la preparación docente constituye uno de los componentes centrales de este proceso: la formación especializada, el acceso a apoyos pedagógicos, el desarrollo profesional continuo y un entorno institucional favorable influyen en la capacidad del profesorado para responder adecuadamente a estudiantes con

[16] Cfr. Bristo, M., Frontera, W., & Stein, M. A. (2014). *The Convention on the Rights of Persons With Disabilities: What Is at Stake for Physiatrists and the Patients We Serve. PM&R, 6*. El trabajo sitúa las desigualdades que experimentan las personas con discapacidad dentro de un enfoque de derechos, destacando la necesidad de eliminar barreras y garantizar igualdad de oportunidades, acceso y participación.

discapacidad[17]. En consecuencia, analizar la Ley de Reforma Magisterial, Ley N.° 29944 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 004-2013-ED, permite valorar en qué medida la regulación de la carrera docente incorpora efectivamente criterios de equidad, diversidad e inclusión.

Con este propósito, una investigación desarrollada por GRADE examinó, mediante análisis de contenido, la presencia y relevancia otorgadas a la equidad y la calidad educativa en las disposiciones relacionadas con el profesorado, diferenciando posteriormente aquellas orientadas a los propios docentes de las referidas al alumnado, particularmente a estudiantes pertenecientes a poblaciones en situación de vulnerabilidad.[18]

Los resultados de dicho análisis muestran una tensión importante entre el reconocimiento general de los principios de equidad y calidad, y su concreción en disposiciones específicas para atender la discapacidad. Según GRADE, las normas examinadas hacían referencia en pocas oportunidades a la necesidad de contar con docentes específicamente preparados para atender a estudiantes con discapacidad o necesidades educativas especiales. Entre las disposiciones identificadas se encontraba el requisito de acreditar especialización —o experiencia laboral en el campo— para postular a instituciones de Educación Básica Especial, así como la existencia de oportunidades de capacitación dirigidas a docentes que atendían a esta población. Estas medidas constituyeron mecanismos orientados a mejorar la disponibilidad de profesionales con determinadas competencias; sin embargo, su alcance resultaba limitado frente al desafío más amplio de construir un sistema educativo inclusivo.

Esta limitación adquiere mayor importancia si se considera que la inclusión de estudiantes con discapacidad no concierne exclusivamente a docentes especializados o a instituciones de Educación Básica Especial. En sistemas orientados hacia la educación inclusiva, el profesorado de educación general también requiere competencias para trabajar con estudiantes que presentan diversas necesidades de aprendizaje. La literatura reciente

---

[17] Cfr. Nagro, S. A., Macedonia, A., Raines, A. R., Day, J., Parker, A., Parsons, S. A., Coogle, C., & Zenkov, K. (2023). A Systematic Review of Teacher Factors for Successfully Educating Students with Disabilities. The New Educator, 19, 77–102. La revisión identifica factores asociados con la capacidad profesional, los apoyos para la enseñanza y las necesidades de desarrollo profesional como componentes relevantes para educar exitosamente a estudiantes con discapacidad.

[18] Cfr. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) (2016). *Investigación para el desarrollo en el Perú: Once balances*. Lima.

respalda esta perspectiva. Una revisión sistemática de 22 estudios identificó como factores recurrentes para una enseñanza exitosa de estudiantes con discapacidad la capacidad profesional del docente, los apoyos para la enseñanza y las oportunidades de desarrollo profesional, independientemente de que se tratara de profesores de educación general o especial[19]. De manera similar, estudios sobre formación docente advierten que numerosos profesores de educación general manifiestan no sentirse suficientemente preparados para responder a las necesidades académicas y socioemocionales de estudiantes con discapacidad, lo que ha llevado a recomendar que la discapacidad y la educación inclusiva se incorporen transversalmente en la formación inicial del profesorado.[20]

La evidencia internacional también muestra que la existencia de una política favorable a la inclusión no garantiza, por sí misma, su implementación efectiva en las aulas. Se han identificado dificultades recurrentes relacionadas con una formación especializada insuficiente, falta de recursos y materiales adecuados, debilidad de los servicios de apoyo y escasas oportunidades de acompañamiento y desarrollo profesional[21]. Incluso cuando los docentes mantienen actitudes favorables hacia la inclusión, estas limitaciones pueden reducir su capacidad efectiva para adaptar estrategias pedagógicas y responder a la diversidad del alumnado. Por ello, la formación docente debe comprender no solamente conocimientos generales sobre discapacidad, sino también competencias para diversificar la enseñanza, realizar ajustes pedagógicos, utilizar recursos y tecnologías de apoyo, colaborar con otros profesionales y familias, y generar ambientes que favorezcan la participación de todos los estudiantes.[22]

Desde esta perspectiva, las disposiciones identificadas en el marco magisterial peruano representan avances, pero también muestran una cuestión que merece especial atención:

---

[19] Cfr. op. cit. Nagro et al., 2023

[20] Cfr. Boardman, A. G., Schwarz, V. S., & Sollenberger, L. (2024). Integrating disability into equity-focused general education teacher preparation. Frontiers in Education. Las autoras sostienen que la preparación de docentes de educación general constituye un elemento fundamental para generar experiencias de aprendizaje significativas para estudiantes con discapacidad y proponen incorporar explícitamente la discapacidad, el diseño universal para el aprendizaje y las prácticas inclusivas en su formación.

[21] Nagro, S. A., Macedonia, A., Raines, A. R., Day, J., Parker, A., Parsons, S. A., Coogle, C., & Zenkov, K. (2023). A Systematic Review of Teacher Factors for Successfully Educating Students with Disabilities. The New Educator, 19, 77–102. La revisión identifica factores asociados con la capacidad profesional, los apoyos para la enseñanza y las necesidades de desarrollo profesional como componentes relevantes para educar exitosamente a estudiantes con discapacidad.

[22] Cfr. Boardman, A. G., Schwarz, V. S., & Sollenberger, L. (2024). *Integrating disability into equity-focused general education teacher preparation*. Frontiers in Education.

la preparación para atender la diversidad no debería quedar concentrada únicamente en quienes trabajan en Educación Básica Especial. La investigación comparada señala que una inclusión efectiva requiere integrar conocimientos y prácticas sobre discapacidad en la preparación del profesorado de educación general y articularlos con apoyos especializados. Asimismo, experiencias de formación específicamente orientadas a la inclusión muestran que el desarrollo profesional puede fortalecer la capacidad de los docentes para comprender las necesidades de sus estudiantes, colaborar con otros actores y encontrar respuestas pedagógicas frente a las barreras existentes en sus escuelas.[23]

Otro aspecto señalado por el análisis de GRADE se refiere a la distribución de docentes calificados. Si bien la normativa contemplaba medidas destinadas a incrementar o fortalecer la presencia de profesores en instituciones que atendían a determinadas poblaciones vulnerables, el estudio advertía la ausencia de incentivos suficientemente específicos para atraer y mantener a los docentes mejor preparados en contextos de mayor desventaja. Este problema trasciende la disponibilidad numérica de profesores: desde una perspectiva de equidad, no basta con garantizar que todas las escuelas dispongan de docentes, sino que resulta necesario asegurar que quienes atienden a estudiantes que enfrentan mayores barreras cuenten con preparación, recursos, acompañamiento y condiciones institucionales adecuadas.

Esta distinción entre igualdad de acceso y equidad en las condiciones educativas es fundamental. La presencia física de un estudiante con discapacidad en una escuela regular no constituye, por sí misma, inclusión educativa. La literatura distingue entre incorporación física e inclusión académica efectiva, y advierte que, aun después de ampliar considerablemente el acceso de estudiantes con discapacidad a entornos educativos comunes, pueden persistir diferencias importantes en oportunidades de aprendizaje y resultados educativos.[24] La inclusión requiere, por tanto, que la escuela pueda responder

---

[23] Al respecto véase: Kelly, J., Mckenzie, J., Watermeyer, B., Vergunst, R., Karisa, A., & Samuels, C. (2022). *'We Need to Go Back to Our Schools, and We Need to Make that Change We Wish to See': Empowering Teachers for Disability Inclusion*. International Journal of Disability, Development and Education. El estudio muestra la importancia de una formación docente específicamente orientada a la inclusión y de generar capacidades para resolver problemas mediante colaboración y utilización de los recursos disponibles dentro y fuera de la escuela.

[24] Cfr. Frank, C. L., McIntosh, N. A., & Mathes, C. M. (2023). Teacher preparation partnerships to foster learning for all students. Middle School Journal, 55, 27–35. Las autoras señalan que los avances en la inclusión física de estudiantes con discapacidad no necesariamente eliminan las desigualdades educativas, por lo que la formación docente debe orientarse también hacia una inclusión académica efectiva.

pedagógicamente a la diversidad y proporcionar los apoyos necesarios para que el estudiante participe, aprenda y progrese junto con sus pares.

En consecuencia, las barreras identificadas previamente —infraestructura poco accesible, materiales insuficientemente adaptados, ausencia de apoyos especializados y limitada preparación docente— no deberían interpretarse como dificultades inherentes a la discapacidad, sino como condiciones del entorno educativo susceptibles de ser modificadas mediante políticas públicas. Desde esta perspectiva, el problema deja de situarse exclusivamente en las características individuales del estudiante y se desplaza hacia la capacidad del sistema para proporcionar respuestas educativas pertinentes. Esto resulta particularmente relevante para el análisis del atraso y la extraedad: aunque la evidencia disponible no permite atribuirlos de manera directa a una sola deficiencia normativa o a la preparación docente, la acumulación de barreras para aprender, participar y progresar puede contribuir a trayectorias escolares más frágiles y aumentar el riesgo de repetición, interrupción o abandono.

Por ello, el análisis del marco normativo magisterial permite identificar una brecha entre el reconocimiento jurídico de la equidad y la inclusión y las condiciones necesarias para materializarlas en la práctica educativa. La evidencia más reciente refuerza la necesidad de avanzar desde disposiciones focalizadas principalmente en docentes de educación especial hacia una política integral de desarrollo profesional que prepare al conjunto del profesorado para atender la diversidad. Ello supone incorporar la educación inclusiva de manera transversal en la formación inicial y continua, fortalecer los sistemas de apoyo y colaboración dentro de las escuelas, asegurar recursos pedagógicos y tecnológicos accesibles, y generar incentivos para disponer de profesionales suficientemente preparados allí donde las barreras educativas son mayores. En ese sentido, garantizar matrícula y asistencia constituye solamente el primer nivel de la inclusión: una política educativa basada en la equidad debe procurar también que la discapacidad u otras características personales y sociales no determinen menores oportunidades de participación, aprendizaje, progresión y culminación de la trayectoria escolar.

PROTECCIÓN ESPECIAL Y AJUSTES RAZONABLES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD SENSORIAL

La Ley N.º 28044, Ley General de Educación, reconoce el derecho de todas las personas a recibir una educación de calidad e incluye expresamente a los estudiantes con

discapacidad, así como a quienes presentan altas capacidades o talentos específicos, disponiendo que su atención debe orientarse hacia la inclusión en aulas regulares, sin perjuicio de los apoyos complementarios y personalizados que resulten necesarios.[25] Esta disposición guarda correspondencia con las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación desarrolladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conforme a las cuales el sistema educativo no solo debe encontrarse formalmente disponible, sino también ser accesible sin discriminación, pertinente y suficientemente flexible para responder a las necesidades particulares de cada estudiante.[26]

Desde esta perspectiva, la atención prioritaria de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad sensorial constituye una obligación reforzada del Estado, debido a que en ellos confluyen la edad y la discapacidad como factores que pueden incrementar su exposición a barreras educativas, comunicacionales y sociales. En ese sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que todo niño con discapacidad tiene derecho a disfrutar de una vida plena y digna, en condiciones que favorezcan su autonomía, desarrollo y participación efectiva en la comunidad.[27] A su vez, el Comité de los Derechos del Niño ha precisado que los Estados deben asegurar el acceso de esta población a una educación inclusiva y de calidad, acompañada de los servicios y apoyos adecuados, evitando que la discapacidad sea utilizada como fundamento para excluirla o segregarla del sistema educativo general.[28]

En el caso particular de la discapacidad sensorial, esta obligación comprende la provisión de materiales en formatos accesibles, tecnologías de asistencia, lengua de señas, Braille, comunicación táctil, subtitulado y otros medios de comunicación elegidos de acuerdo con las necesidades de cada estudiante.[29] Por consiguiente, la inclusión no se satisface con la sola matrícula o presencia física del estudiante en un aula regular, sino que requiere ajustes razonables, apoyos individualizados, docentes debidamente capacitados y condiciones que aseguren su aprendizaje, permanencia y participación efectiva en igualdad de

---

[25] Cfr. Ley N.º 28044, Ley General de Educación, artículo 39.

[26] Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 13, documento E/C.12/1999/10, 1999, párrs. 6 y 31 a 37.

[27] Cfr. Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 3.1 y 23.1

[28] Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación general núm. 9, documento CRC/C/GC/9, 2007, párrs. 62 a 69

[29] Cfr. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 2, 9, 21 y 24.3

condiciones.[30] De manera concluyente, debe entenderse que desde las obligaciones internacionales que tiene el Perú la atención prioritaria debe entenderse como una medida orientada a alcanzar la igualdad sustantiva y no como una práctica asistencialista o segregadora, debiendo respetar en todo momento la dignidad, la autonomía progresiva, la identidad lingüística y cultural y el interés superior de cada niño, niña o adolescente.

Las poblaciones vulnerables —como las personas con discapacidad— se enfrentan tanto a condicionantes socioeconómicas externas como a factores internos de carácter fisiológico o mental. Estas barreras dificultan su acceso y permanencia en el sistema educativo, el cual suele carecer de ajustes razonables a sus requerimientos específicos. Por ello, las políticas públicas deben orientarse a garantizar una atención equitativa, edificando estructuras institucionales capaces de acoger y responder a dicha diversidad.[31]

La Ley General de Educación y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 011-2012-ED, han incluido en su mandato políticas de educación inclusiva para la educación básica regular, principalmente en la cobertura, ya que todas las escuelas del país están obligadas a incorporar a estudiantes con necesidades educativas especiales, situación que ha conllevado al aumento de matrícula de los últimos años de estudiantes con discapacidad dentro de los espacios de una educación formal. Esto ha propiciado un incremento en la matrícula de alumnos con discapacidad dentro de la educación regular.

No obstante, persisten importantes brechas en la preparación de los docentes responsables de atender a estudiantes con necesidades educativas especiales. En el contexto peruano, se ha identificado una insuficiente capacitación para la implementación de prácticas inclusivas, así como limitaciones en el acceso a herramientas, recursos educativos y apoyo institucional.[32] Ante estas carencias, algunos docentes recurren a procesos de autoformación y trabajo colaborativo para responder a las necesidades de sus

---

[30] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general núm. 4, documento CRPD/C/GC/4, 2016, párrs. 11, 12, 22, 32, 35 y 69

31 Cfr. Cuenca, Ricardo; Sandra Carrillo, Carmen de los Ríos, Luis Reátegui y Giuliana Ortiz. 2017. *La calidad y equidad de la educación secundaria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP). Apéndice 2.

[32] Córdova-Ramírez, E., Nieto-Rivas, E., Medina-Uribe, J., Ramos-Pérez, I., Preciado-Farias, L. A., & Vértiz Osores, R. I. (2025). Educación y discapacidad: un análisis de la implementación de las políticas inclusivas en Perú. European Public & Social Innovation Review.

estudiantes.[33]. Asimismo, aunque los Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE) constituyen un importante mecanismo de soporte, la evidencia sugiere que una educación inclusiva de calidad requiere articular dicho acompañamiento con una adecuada preparación docente, recursos pedagógicos y tecnológicos, colaboración interdisciplinaria y apoyo institucional sostenido.[34] En este contexto, resulta necesario fortalecer modelos de atención especializados, complementarios y personalizados, junto con programas permanentes de capacitación docente y una mayor provisión de materiales y tecnologías adaptadas.[35]

De acuerdo con la información administrativa citada por Santa-Cruz Terán, hacia 2020 más de 56 000 estudiantes con discapacidad se encontraban matriculados en instituciones de Educación Básica Regular. No obstante, solo alrededor de 10 501 recibían apoyo y asesoramiento de los equipos SAANEE, lo que revela una cobertura inferior al 20 % de la población identificada. Aunque el MINEDU ha iniciado posteriormente la implementación progresiva de los Servicios de Apoyo Educativo internos y externos, a partir de la reforma del marco de educación inclusiva, hasta 2025 no se ha identificado una publicación oficial que presente un consolidado nacional directamente comparable sobre el número de estudiantes con discapacidad que reciben efectivamente dichos apoyos.[36]

---

[33] Banda Ortiz, L. E., Pérez Cubas, J. S., & Alarcón Díaz, R. E. (2025). *Percepciones sobre la educación inclusiva y formación docente en zona rural de Perú*. Horizontes. Revista de Investigación en Ciencias de la Educación.

[34] Cfr. Córdova-Ramirez, E., Nieto-Rivas, E., Medina-Uribe, J., Ramos-Perez, I., Preciado-Farias, L. A., & Vertiz Osores, R. I. (2025). Educación y discapacidad: un análisis de la implementación de las políticas inclusivas en Perú. *European Public & Social Innovation Review, 11*, 1–23. Link: <https://doi.org/10.31637/epsir-2026-2131>.

[35] Alcaraz, S., Caballero, C. M., & Arnaiz-Sánchez, P. (2024). «Inclusion and the availability of educational resources – capturing stakeholder voices», Educational Research, 66, 263–278.

[36] Cfr. Santa-Cruz Terán, Flor Fanny . Servicios de apoyo para la inclusión educativa Percepción de agentes educativos peruanos. 2023. Link: <https://www.redalyc.org/journal/4536/453676307010/html/>.

Cuadro N.° 3

Porcentaje de escuelas regulares con al menos un estudiante con discapacidad que reciben servicios de apoyo para la inclusión

(porcentaje del total de escuelas regulares con al menos un estudiante con discapacidad) (secundaria)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Perú	5,8	3,4	3,7	3,0	7,1	5,9	12,3	10,1	11,6
Área urbana	6,5	3,9	4,5	3,7	8,7	7,4	15,3	11,8	14,0
Área rural	0,7	0,5	0,0	0,4	0,9	0,0	0,5	2,0	1,3
Gestión pública	a	a	a	a	a	a	a	12,8	13,9
Gestión privada	a	a	a	a	a	a	a	2,0	3,9

Fuente: Minedu, bases de datos Dirección de Educación Básica Especial (DEBE) y Censo Escolar (2014).
a = información no disponible.

En el nivel primario, durante 2014, el 14,9 % de las instituciones educativas tenía matriculado, al menos, a un estudiante con discapacidad. Esta cifra representó un incremento de 5,2 puntos porcentuales respecto de 2007. Sin embargo, se advierte una marcada diferencia territorial: mientras que el 23,6 % de las escuelas urbanas atendía a estudiantes con discapacidad, en las rurales el porcentaje alcanzaba únicamente el 3,6 %.

En el nivel secundario, el 11,6 % de las instituciones educativas registraba, por lo menos, a un estudiante con discapacidad, proporción que duplicaba la observada en 2007. La brecha entre áreas geográficas también era significativa: el porcentaje ascendía al 14 % en las escuelas urbanas, pero se reducía al 1,3 % en las rurales. Estos datos evidencian que, pese al aumento de la matrícula de estudiantes con discapacidad, persistían importantes desigualdades territoriales en su acceso a la educación inclusiva.[37]

La información anterior ha sido potenciada con el Censo Educativo del 2024 que permite dimensionar con mayor precisión la presencia de estudiantes con discapacidad en las instituciones educativas regulares. De acuerdo con el procesamiento de la base de matrícula, aproximadamente 155 402 estudiantes con discapacidad se encontraban matriculados en la Educación Básica Regular: 12 029 en educación inicial escolarizada, 81 627 en primaria y 61 746 en secundaria.[38] Esta cifra es significativamente superior a los más

[37] Cfr. Cuenca, Ricardo; Sandra Carrillo, Carmen De los Ríos, Luis Reátegui y Giuliana Ortiz. 2017. La calidad y equidad de la educación secundaria en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP). Apéndice 2.

[38] Cfr. Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, *Censo Educativo 2024, base de datos «Matrícula según discapacidad»*, registros correspondientes a las cédulas 1A, 3AP y 3AS. Cálculo efectuado

de 56 000 estudiantes recogidos por estudios anteriores y confirma que la inclusión educativa ya no constituye una situación excepcional, sino una realidad extendida en los distintos niveles del sistema educativo.

Sin embargo, el aumento de la matrícula no supone, por sí mismo, que las instituciones educativas cuenten con los apoyos profesionales, pedagógicos y materiales necesarios. La información citada por Santa-Cruz Terán mostraba que, dentro del universo analizado en años anteriores, solamente alrededor de 10 501 estudiantes recibían acompañamiento de los equipos SAANEE. Aunque esta cifra no puede compararse directamente con los resultados de 2024, debido a las diferencias temporales, metodológicas y a la transición hacia los nuevos Servicios de Apoyo Educativo, sí evidencia una brecha histórica entre el acceso formal a una institución educativa regular y la disponibilidad efectiva de apoyos especializados.

Esta problemática adquiere especial relevancia porque, a partir de la reforma del marco de educación inclusiva, los equipos SAANEE vienen siendo sustituidos progresivamente por un sistema integrado por el Servicio de Apoyo Educativo Interno —organizado en las instituciones educativas— y el Servicio de Apoyo Educativo Externo, a cargo de las unidades de gestión educativa local (UGEL). El Censo Educativo 2025 comenzó a recoger información sobre la conformación de estos servicios, las visitas de sus profesionales, la capacitación de docentes y la elaboración de planes educativos personalizados.[39] No obstante, hasta la fecha no se ha identificado un consolidado nacional publicado que permita establecer cuántos de los estudiantes con discapacidad matriculados reciben efectivamente estos apoyos. En consecuencia, la expansión de la matrícula debe acompañarse de mecanismos de seguimiento, personal especializado, capacitación docente y recursos suficientes que conviertan el acceso formal en una inclusión educativa efectiva.

---

mediante la agregación de las doce categorías de discapacidad reportadas para educación inicial escolarizada, primaria y secundaria.

[39] Cfr. Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa, *Censo Educativo 2025*, sección sobre educación inclusiva y Servicios de Apoyo Educativo.

2.2 Panorama del Atraso Escolar o Extraedad en el Perú, sus Factores y sus Consecuencias

Análisis Descriptivo de la Brecha Educativa al 2025

La brecha educativa en el Perú constituye un problema multidimensional que se manifiesta en diferencias en el acceso, permanencia, culminación y calidad de los aprendizajes, así como en las condiciones materiales y tecnológicas disponibles para los estudiantes. Estas desigualdades no se distribuyen homogéneamente entre la población, sino que están relacionadas con factores como el nivel socioeconómico de los hogares, el territorio de residencia, la ruralidad, la pertenencia a poblaciones indígenas, la lengua materna, el acceso a infraestructura educativa y la disponibilidad de recursos tecnológicos. La evidencia disponible muestra, además, que las circunstancias familiares, sociales y territoriales que se encuentran fuera del control de los niños pueden explicar una parte importante de las diferencias posteriores en sus oportunidades y resultados educativos.[40]

De acuerdo con la información identificada por el Minedu se ha establecido que la brecha educativa asciende a 1 039 765 de niñas, niños y adolescentes, Lima es la región donde se encuentra la mayor cantidad de menores de edad en edad escolar que no están matriculados en el sistema educativo, seguido de La Libertad, Piura y Loreto.[41]

---

[40] Cfr. Rentería, José María. «Inequality of Educational Opportunity and Time-Varying Circumstances: Longitudinal Evidence from Peru» *The Journal of Development Studies* 59 (2023): 258–278

[41] Cfr. Ministerio de Educación. Informe 00129-2023-Minedu/SPE-OSEE-UE. Resultados de la Brecha Educativa.

Cuadro N.° 4
Distribución de la brecha educativa por región

REGIÓN	# NNA	% NNA
AMAZONAS	15,705	1.5%
ANCASH	28,349	2.7%
APURIMAC	8,375	0.8%
AREQUIPA	37,336	3.6%
AYACUCHO	12,764	1.2%
CAJAMARCA	33,775	3.2%
CALLAO	43,942	4.2%
CUSCO	33,082	3.2%
HUANCAVELICA	7,325	0.7%
HUANUCO	20,288	2.0%
ICA	24,837	2.4%
JUNIN	37,246	3.6%
LA LIBERTAD	66,748	6.4%
LAMBAYEQUE	47,438	4.6%
LIMA	393,008	37.8%
LORETO	57,993	5.6%
MADRE DE DIOS	6,329	0.6%
MOQUEGUA	3,337	0.3%
PASCO	6,901	0.7%
PIURA	58,885	5.7%
PUNO	25,577	2.5%
SAN MARTIN	23,846	2.3%
TACNA	10,024	1.0%
TUMBES	7,172	0.7%
UCAYALI	29,483	2.8%
Total general	**1,039,765**	**100.0%**

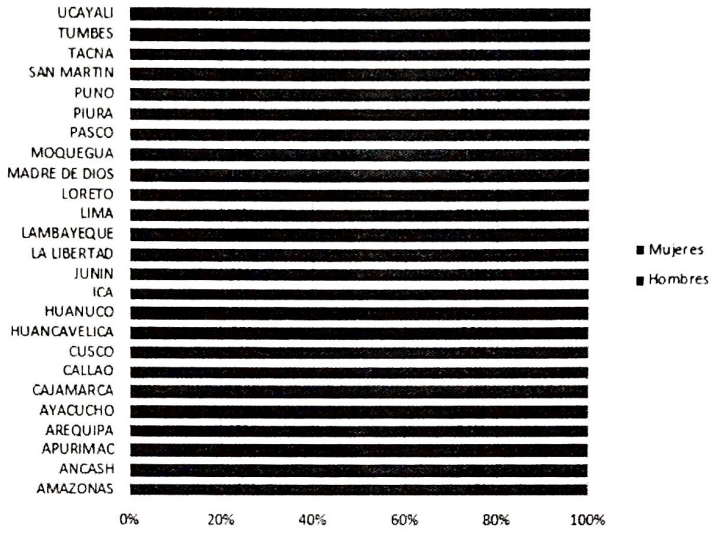
Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU)

La población que conforma la brecha educativa, en términos de sexo, tiene una proporcionalidad casi equitativa entre las mujeres y los hombres, pues el 51% de la brecha educativa son varones y el 49 % son mujeres. Se repite la misma proporción en la mayoría de las regiones del país, a excepción de Amazonas y Cajamarca, donde el 52 % son mujeres y el 48 % varones, respectivamente.[42]

[42] Cfr. Ministerio de Educación. Informe 00129-2023-MINEDU/SPE-OSEE-UE. Resultados de la Brecha Educativa.

Gráfico N.° 2

Distribución de la brecha educativa por sexo y edad



Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU)

Esta diferenciación es particularmente importante porque la brecha educativa trasciende el acceso formal al sistema. Dos estudiantes matriculados en el mismo nivel pueden encontrarse expuestos a condiciones de aprendizaje considerablemente diferentes dependiendo de su lugar de residencia, recursos familiares y características de la institución educativa. En el caso peruano, la investigación sobre desigualdad de oportunidades muestra que las circunstancias ajenas al control de los estudiantes tienen una influencia considerable sobre sus resultados educativos.[43] Asimismo, el análisis de la brecha urbano-rural en el rendimiento matemático ha encontrado diferencias significativas favorables a las zonas urbanas y señala que una parte sustancial de esta brecha se encuentra asociada con factores socioeconómicos e insumos escolares.[44]

En las zonas rurales, estas desigualdades adquieren características adicionales relacionadas con la infraestructura educativa, disponibilidad y permanencia de docentes, conectividad, recursos pedagógicos y condiciones socioeconómicas de las familias. Estudios

[43] Cfr. Rojas, Rentería. «Inequality of Educational Opportunity», pp. 258–278.

[44] Cfr. Rojas Apaza, Raúl.«Urban-Rural Gap in Education Performance in Peruvian Public Institutions during 2018: An Analysis Using the Oaxaca-Blinder Decomposition», *Frontiers in Education* 9 (2024),

desarrollados en comunidades rurales del Perú muestran que las diferencias educativas también involucran las oportunidades de acompañamiento académico, participación en el aula, apoyo extracurricular y acceso a recursos disponibles con mayor frecuencia en espacios urbanos.[45] A ello se añaden las desigualdades que afectan a la población indígena, para la cual se han identificado diferencias en los resultados de matemática y vocabulario vinculadas, entre otros factores, con la educación de los padres, las condiciones de salud y las características de las comunidades en las que viven.[46]

CIFRAS DE ATRASO ESCOLAR O EXTRAEDAD DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES ENTRE 9 Y 13 AÑOS

En el Perú, 45 580 niñas, niños y adolescentes de entre 9 y 13 años presentan atraso escolar o extraedad. Más allá del desfase entre la edad y el grado cursado, esta cifra refleja trayectorias educativas que no han podido desarrollarse de manera continua y que requieren una respuesta específica del sistema educativo.

La mayor concentración de casos se encuentra en los últimos grados de primaria. Sexto grado registra 16 061 estudiantes en esta situación y quinto grado, 14 023. En conjunto, ambos grados reúnen 30 084 casos, es decir, aproximadamente dos de cada tres estudiantes identificados con atraso escolar dentro de este grupo de edad. Por su parte, se registran 6 951 casos en cuarto grado, 4 908 en tercero y 3 637 en segundo.

La distribución de estos datos permite advertir que el desfase educativo puede aparecer desde los primeros años de la trayectoria escolar y hacerse más evidente conforme los estudiantes avanzan hacia la culminación de la primaria. La concentración observada en quinto y sexto grado resulta especialmente significativa, pues coincide con una etapa próxima al tránsito hacia la educación secundaria, momento en el que las diferencias de edad respecto de los demás estudiantes pueden hacerse más visibles y generar mayores dificultades para continuar los estudios.

---

[45] Cfr. Leinaweaver, Jessaca B. y Jeanine Anderson, «Working Together, Learning Apart: A Multicommunity Study in Rural Peru», Ethnography and Education 19 (2024): 175–193.

[46] Cfr. Arteaga, Irma y Paul Glewwe, «Do Community Factors Matter? An Analysis of the Achievement Gap between Indigenous and Non-Indigenous Children in Peru», *International Journal of Educational Development* (2017).

Esta situación exige que el sistema educativo pueda intervenir antes de que el atraso se convierta en una barrera permanente. La existencia de estudiantes que llegan a los últimos grados de primaria con varios años de desfase evidencia la necesidad de contar con mecanismos de nivelación y alternativas educativas suficientemente flexibles para atender trayectorias que no han seguido el recorrido escolar esperado. El propósito debe ser que estos estudiantes puedan recuperar aprendizajes, avanzar de acuerdo con sus necesidades y continuar su educación sin que la extraedad termine limitando sus posibilidades de concluir la Educación Básica.

Cuadro N.° 5

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

Grado	2023
Segundo	3 637
Tercero	4 908
Cuarto	6 951
Quinto	14 023
Sexto	16 061
Total	**45 580**

Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU) –
Sistema de Apoyo a la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE)

De acuerdo al departamento, Lima (10 005) y Loreto (7 454) registran la mayor cantidad de niñas, niños 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 Martin (1 644), Huánuco (1 628) y Amazonas (1 505), entre otras.

Cuadro N.° 6

Número de estudiantes con atraso escolar de 9 a 13 años, según departamento

Departamento	2023
Amazonas	1 505
Áncash	1 342
Apurímac	219
Arequipa	680
Ayacucho	408
Cajamarca	1 768
Callao	1 394
Cusco	978
Huancavelica	288
Huánuco	1 628
Ica	1 171
Junín	1 946
La Libertad	3 223
Lambayeque	1 760
Lima	10 005
Loreto	7454
Madre de Dios	283
Moquegua	92
Pasco	648
Piura	2 626
Puno	307
San Martín	1 644
Tacna	125
Tumbes	358
Ucayali	3 728
Total	**45 580**

Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU) –
Sistema de Apoyo a la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE)

FACTOR ASOCIADO: POBREZA INTERGENERACIONAL

La situación de pobreza que atraviesan numerosos hogares peruanos constituye también un factor que condiciona las oportunidades educativas de niñas, niños y adolescentes. Los datos disponibles muestran que una proporción importante de la población infantil crece en hogares con recursos insuficientes para cubrir adecuadamente sus necesidades básicas.

En términos generales, cerca de cuatro de cada diez niñas y niños se encuentran en situación de pobreza, lo que evidencia la especial vulnerabilidad económica que enfrenta este grupo de la población.

De acuerdo con información del INEI, entre 2021 y 2023 alrededor de 1,3 millones de personas pasaron a encontrarse en situación de pobreza monetaria en el país. Esta problemática, además, no afecta de la misma manera a todos los territorios. En 2023, la pobreza alcanzó al 39,8 % de la población del ámbito rural, mientras que en las zonas urbanas afectó al 26,4 % de la población.

Estas cifras permiten advertir que las dificultades económicas que enfrentan las familias no constituyen un elemento ajeno a las trayectorias educativas. Cuando un hogar dispone de recursos limitados, aumenta la posibilidad de que niñas, niños y adolescentes deban asumir responsabilidades laborales o domésticas, tengan dificultades para cubrir los costos asociados a la asistencia escolar o interrumpan temporalmente sus estudios. De esta manera, la pobreza puede contribuir al atraso escolar y a la extraedad, especialmente cuando el sistema educativo no cuenta con mecanismos suficientemente flexibles que permitan recuperar los aprendizajes y facilitar el retorno oportuno a la escuela.

Cuadro N.° 7

Porcentaje de niñas, niños y adolescentes en condición de pobreza

Grupo etario	2023
Hasta 5 años	43.0 %
De 6 a 11 años	39.3 %
De 12 a 17 años	37.7 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2023

La incidencia de la pobreza es particularmente elevada entre niñas, niños y adolescentes. Según los datos disponibles, el 39 % de la población de entre 6 y 11 años vive en situación de pobreza, mientras que entre los adolescentes de 12 a 17 años esta proporción alcanza el 37 %. Estas cifras muestran que una parte significativa de la población en edad escolar desarrolla su vida cotidiana en hogares que enfrentan serias limitaciones económicas.

Esta situación adquiere especial relevancia porque la pobreza no afecta únicamente las condiciones materiales de vida, sino que puede convertirse en un factor que dificulte el

ejercicio efectivo de otros derechos. En el ámbito educativo, por ejemplo, la insuficiencia de recursos puede limitar la asistencia regular a clases, generar dificultades para cubrir gastos vinculados con la escolaridad o llevar a que niñas, niños y adolescentes asuman tempranamente responsabilidades laborales o de cuidado dentro del hogar. Cuando estas circunstancias se prolongan, aumentan las posibilidades de interrupción de los estudios, atraso escolar y extraedad.

Por ello, la situación económica de las familias debe ser considerada al momento de diseñar respuestas frente al atraso escolar. Garantizar el derecho a la educación exige reconocer que no todos los estudiantes enfrentan las mismas condiciones para permanecer y avanzar dentro del sistema educativo, y que aquellos que viven en situación de pobreza pueden requerir medidas adicionales de acompañamiento, flexibilidad y protección para evitar que las dificultades económicas terminen condicionando de manera permanente su trayectoria educativa.

FACTOR ASOCIADO: TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

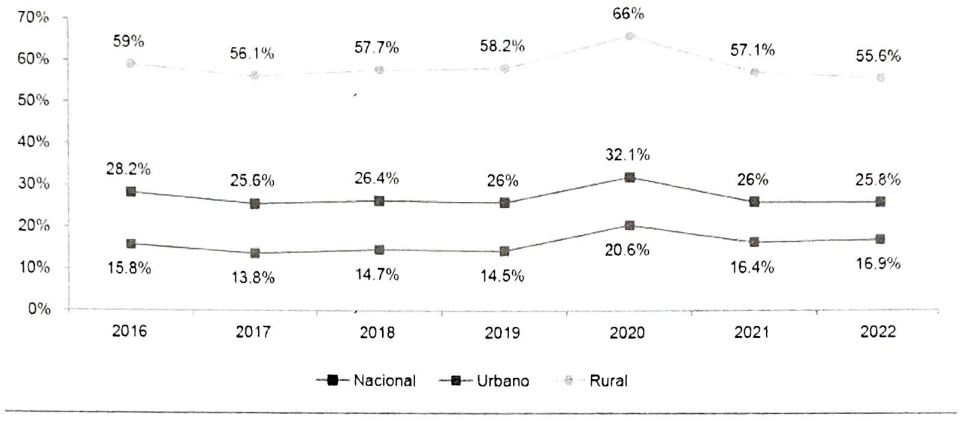
Otro elemento que merece especial atención es la participación temprana de niñas, niños y adolescentes en actividades laborales. De acuerdo con la ENAHO, en 2022 el 25,8 % de la población de entre 5 y 17 años realizó algún tipo de trabajo dentro o fuera del hogar, lo que representa aproximadamente 2,1 millones de menores de edad.

La incidencia es considerablemente mayor en el ámbito rural, donde alcanza al 55,6 % de esta población. En estas zonas, buena parte de las actividades realizadas por niñas, niños y adolescentes se encuentra vinculada con labores agropecuarias, como el apoyo en la chacra, el cuidado de cultivos o el pastoreo de animales. Si bien algunas de estas tareas pueden formar parte de las dinámicas familiares y comunitarias, su intensidad, duración o incompatibilidad con las responsabilidades escolares puede afectar el tiempo disponible para asistir a clases, estudiar y desarrollar adecuadamente los aprendizajes esperados.

Esta realidad pone de manifiesto que las trayectorias educativas de muchos estudiantes transcurren en condiciones distintas a las previstas por el sistema escolar. Por ello, cualquier respuesta dirigida a atender el atraso escolar debe considerar también las responsabilidades laborales y familiares que algunos estudiantes asumen desde edades tempranas, especialmente en las zonas rurales, y prever mecanismos que les permitan continuar su educación sin quedar excluidos por circunstancias vinculadas a su entorno.

Gráfico N.° 3

Tasa de trabajo infantil



Fuente Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Elaboración: Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX-Perú)

El Código de los Niños y Adolescentes establece un conjunto de garantías destinadas a proteger a las personas menores de edad que realizan actividades laborales. Estas disposiciones buscan evitar situaciones de explotación, jornadas o condiciones de trabajo incompatibles con su edad y, especialmente, aquellas circunstancias que puedan afectar su asistencia regular a la escuela. La protección jurídica parte, por tanto, de una premisa fundamental: la realización de una actividad laboral no puede impedir ni restringir el ejercicio del derecho a la educación.

Esta perspectiva resulta importante porque permite diferenciar aquellas actividades que pueden desarrollarse dentro de determinados contextos familiares o comunitarios de aquellas que, por su intensidad, duración o condiciones, terminan perjudicando el desarrollo integral del menor de edad. La asistencia a clases, la continuidad de los estudios y el adecuado desempeño escolar deben mantenerse como condiciones prioritarias, evitando que las responsabilidades laborales desplacen progresivamente a la educación.

En esa misma línea, la experiencia recogida por organizaciones de niñas, niños y adolescentes trabajadores muestra que la realización de determinadas actividades laborales no necesariamente supone el abandono de la escuela. De acuerdo con lo

señalado por estas organizaciones, sus integrantes mantienen su vinculación con el sistema educativo. Esta experiencia refuerza la necesidad de que las políticas públicas no se limiten a observar la condición laboral del estudiante, sino que identifiquen las circunstancias concretas que pueden poner en riesgo su permanencia y adopten medidas que permitan compatibilizar su realidad cotidiana con la continuidad de su trayectoria educativa.

FACTOR ASOCIADO: BRECHA DE GÉNERO

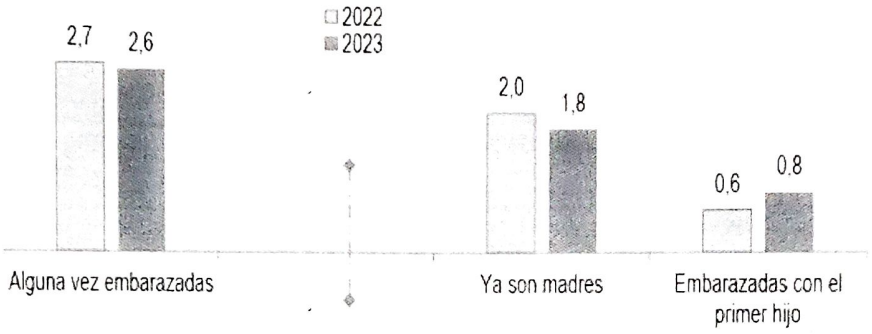
El embarazo y la maternidad durante la adolescencia constituyen también situaciones que pueden modificar de manera importante la continuidad de la trayectoria educativa. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2023, el 2,6 % de las adolescentes de entre 12 y 17 años había estado embarazada alguna vez. Dentro de este grupo, el 0,8 % se encontraba gestando por primera vez, mientras que el 1,8 % ya era madre.

Aunque porcentualmente pueda parecer una proporción reducida, se trata de una situación especialmente relevante por las consecuencias que puede generar en una etapa de la vida en la que las adolescentes deberían encontrarse consolidando su formación escolar. El embarazo y la maternidad temprana suelen implicar nuevas responsabilidades de cuidado y una reorganización de la vida familiar y personal, circunstancias que pueden dificultar la asistencia regular a clases y el cumplimiento de las exigencias propias del proceso educativo.

Por ello, la respuesta del sistema educativo debe contemplar mecanismos que permitan a las adolescentes embarazadas y madres continuar sus estudios en condiciones adecuadas, evitando que una situación de esta naturaleza produzca un alejamiento definitivo de la escuela. La existencia de alternativas flexibles de atención resulta particularmente importante cuando la interrupción de los estudios genera posteriormente atraso escolar o extraedad.

Gráfico N.° 4

Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años que son madres o están embarazadas por primera vez



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES).

La maternidad temprana y las uniones a edades adolescentes pueden tener efectos que trascienden el ámbito de la salud y repercuten directamente en las oportunidades educativas, sociales y económicas de las adolescentes. Estas situaciones suelen producir una reorganización prematura de sus responsabilidades personales y familiares, reduciendo el tiempo y las condiciones disponibles para continuar sus estudios y desarrollar un proyecto de vida con mayores márgenes de autonomía.

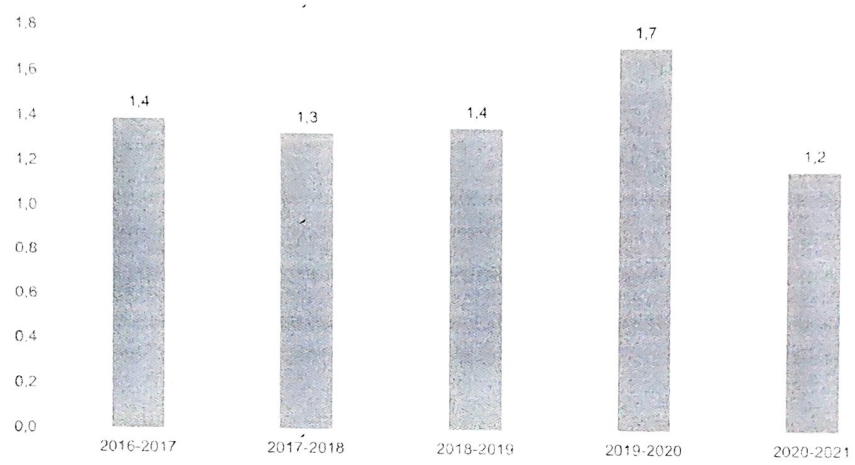
Cuando el embarazo, la maternidad o una unión temprana se presentan en contextos de vulnerabilidad, las adolescentes pueden enfrentar mayores dificultades para mantenerse vinculadas al sistema educativo, acceder posteriormente a estudios superiores o insertarse en condiciones adecuadas en el mercado de trabajo. En ese sentido, estas circunstancias no solo afectan su trayectoria inmediata, sino que también pueden limitar sus posibilidades futuras de desarrollo personal, educativo y económico.

Por ello, la respuesta del Estado debe orientarse a evitar que la maternidad o las uniones tempranas se traduzcan en exclusión educativa, garantizando mecanismos que permitan a las adolescentes continuar o retomar sus estudios y avanzar en la construcción de su propio proyecto de vida.

CONSECUENCIA: INTERRUPCIÓN DE ESTUDIOS O DESERCIÓN ESCOLAR

En el periodo 2020-2021, en el nivel de educación primaria 43 442 niños, niñas de 6 a 11 años han dejado sus estudios; y, en el nivel de educación secundaria han desertado 21 184 adolescentes de 12 a 16 años. En suma, 110 138 niños, niñas y adolescentes salieron del sistema educativo.

Gráfico N.° 5
Tasa de deserción escolar en el nivel primaria



Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU) - Sistema de Información de Apoyo a la Gestión Educativa (SIAGIE)
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

La interrupción de los estudios continúa siendo una expresión importante de las dificultades que enfrenta el sistema educativo para garantizar trayectorias escolares continuas. De acuerdo con información del MINEDU publicada en 2023, el 24,2 % de las niñas, niños y adolescentes que no se matricularon durante 2021 tampoco retomaron sus estudios en la Educación Básica al año siguiente. En términos absolutos, esta situación comprendió a 128 586 estudiantes, lo que evidencia que la desvinculación del sistema educativo puede prolongarse en el tiempo y dificultar posteriormente el retorno a las aulas.

La dimensión territorial del problema permite advertir, además, que su incidencia no es uniforme en el país. Un análisis elaborado por GRADE identifica 189 distritos en los que la tasa histórica de deserción escolar supera el 5 % de la población estudiantil y tres distritos

en los que alcanza o supera el 10 %. Esta información revela la existencia de territorios en los que la pérdida de estudiantes del sistema educativo no constituye un fenómeno aislado, sino una problemática persistente que requiere respuestas diferenciadas.

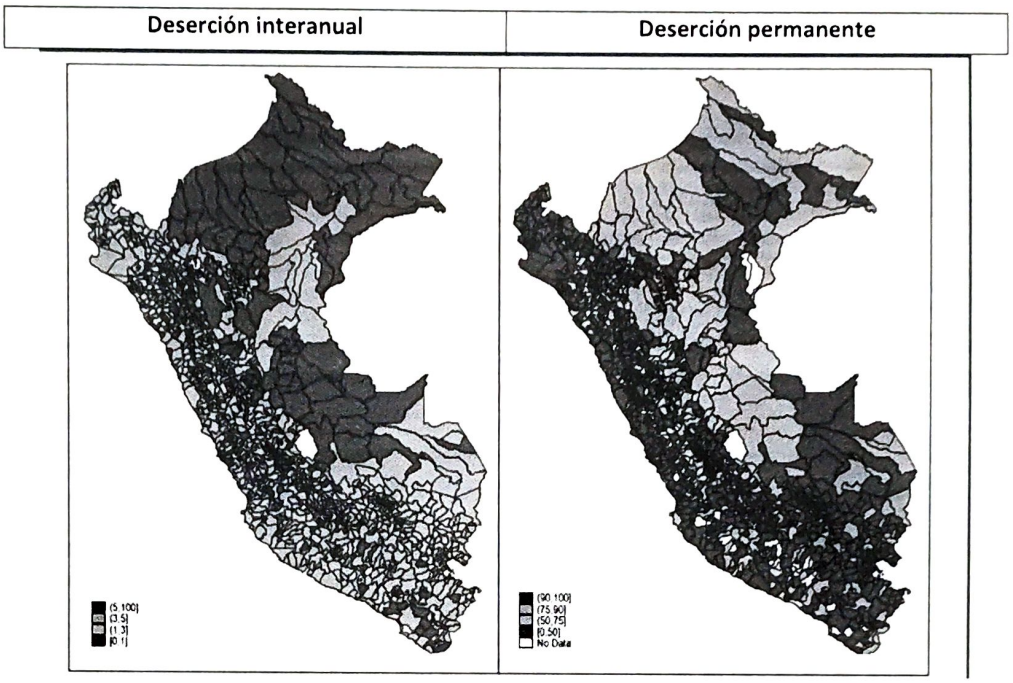
El mismo análisis muestra una mayor concentración de la deserción interanual en distritos ubicados en la selva y en la sierra central, mientras que su incidencia resulta comparativamente menor en los distritos de la costa. La situación de Loreto merece especial atención: ocho de los diez distritos con mayores niveles históricos de deserción identificados en el estudio se encuentran en esta región.

Estas diferencias territoriales ponen de manifiesto que las respuestas educativas no pueden diseñarse bajo una lógica uniforme. En aquellos lugares donde la interrupción escolar se presenta de manera recurrente, resulta necesario contar con mecanismos que permitan recuperar a los estudiantes que han quedado fuera del sistema y ofrecerles alternativas adecuadas a su edad y trayectoria previa. De lo contrario, una interrupción inicialmente temporal puede traducirse en mayores niveles de atraso escolar y generar nuevas barreras para su reincorporación a la Educación Básica.[47]

[47] Rojas, Vanessa; Santiago Cueto, Alan Sánchez y Antonio Campos (2024). Interrupción escolar y vulnerabilidad educativa: datos, estudios y recomendaciones para la educación básica en el Perú (versión preliminar). Lima: GRADE y Porticus.

Gráfico N.° 6

Deserción escolar según distrito



Fuente: Ministerio de Educación (Minedu) –
Sistema de Información de Apoyo a la Gestión Educativa (SIAGIE)

2.3 ACCIONES PARA LA REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE ATRASO ESCOLAR O EXTRAEDAD

PROYECTO PILOTO SEMILLA

En el marco de la Política sobre trabajo infantil —la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012 – 2021 (ENPETI), aprobada por Decreto Supremo N.° 015-2012-TR)—, el 2012 el Centro de Desarrollo y Autogestión (DYA),[48] el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) y World Learning, iniciaron la implementación del Proyecto Semilla, de nivelación del rezago escolar en Perú, con el objetivo de atender a niños y niñas con extraedad a través de una metodología acelerada, para que cuando se

[48] Cfr. Sáenz, Álvaro, y Verónica Villarán. 2018. Análisis para la sostenibilidad del programa Nivelación del Rezago Escolar. Diciembre de 2018.

nivelen, retornen al sistema regular. La Dirección de Educación Primaria del MINEDU acompañó la ejecución del Programa Línea de tiempo del programa.

Previo a su implementación, se diseñó la malla curricular para los ciclos III, IV y V y se focalizó en las escuelas primarias, iniciando con los grados impares. El énfasis temático fue sobre matemáticas, comunicación, personal-social, ciencia y ambiente. Se elaboraron los materiales para el docente (planificación diaria por unidades didácticas) y el estudiante (fichas de trabajo). Así mismo se diseñó el seguimiento y acompañamiento del proyecto, que durante el sexenio 2013-2018 llegó a atender a más de 1 800 estudiantes y ha sostenido 55 aulas a la vez en cuatro regiones del país, a saber, Junín, Pasco, Huancavelica e Ica. Ello representó el 91% de la meta proyectada inicialmente.

Cuadro N.° 8

Número de beneficiarios del Proyecto Semilla

REGIÓN	AÑOS				TOTAL GENERAL
	2013 - 2015	2016	2017	2018	
JUNIN	1023	160	180	140	1503
PASCO	65	0	0	0	65
HUANCAVELICA	179	0	0	0	179
ICA	71	0	0	0	71
TOTAL	1338	160	180	140	1818

Fuente: Proyecto Semilla

Si bien es cierto actualmente existen proyectos como el señalado, se debe indicar que en el último análisis realizado se ha concluido que hay una falta de política nacional unificada, a diferencia de países como Chile y Costa Rica. Perú no cuenta con una política nacional que aborde integralmente la protección de las trayectorias educativas. Aunque existen programas y normativas orientadas a reducir el abandono escolar, estas acciones no están suficientemente articuladas entre sí, debería reconocerse la multidimensionalidad del abandono escolar, considerando factores individuales, familiares, escolares y contextuales. Es crucial que las políticas y programas estén integrados y adaptados a los diversos contextos del país para lograr una protección efectiva de las trayectorias educativas de todos los estudiantes. En ese sentido, recomiendan un mejoramiento de los sistemas de información, la maximización de los ya existentes, sistema de protección educativo para

estudiantes vulnerables, retomar evaluaciones censales continuas, incentivos para directores y docentes, y la mejora de la infraestructura.[49]

3. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

3.1 OBJETIVO GENERAL

La presente proposición legislativa tiene como objetivo general garantizar el derecho al acceso, la permanencia, la reincorporación y la culminación oportuna a la educación básica, a través de un sistema educativo inclusivo y equitativo, a las niñas, niños y adolescentes que, por encontrarse en situación de extraedad o atraso escolar, se encuentran excluidos del sistema educativo. Para ello, la propuesta fortalece una respuesta educativa inclusiva, equitativa y flexible, que reconozca las distintas trayectorias y necesidades de aprendizaje, de manera que el ingreso tardío al sistema educativo, la repitencia o la interrupción de los estudios no se conviertan en barreras para continuar y concluir su escolaridad.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Por su parte, seis son los objetivos específicos de la propuesta.

- Garantizar el acceso y la reincorporación a la Educación Básica Regular de niñas, niños y adolescentes en situación de extraedad o atraso escolar. La propuesta busca reconocer expresamente su atención dentro de esta modalidad, tanto cuando ingresan tardíamente al sistema educativo como cuando han interrumpido temporalmente sus estudios, favoreciendo la recuperación y continuidad de su trayectoria escolar en condiciones de inclusión y equidad.
- Asegurar la nivelación y el logro de aprendizajes mediante modelos, programas y estrategias educativas específicos, acelerados y flexibles. Estos servicios deben responder a las necesidades de quienes presentan extraedad o atraso escolar, considerando sus aprendizajes previos, ritmos de aprendizaje y circunstancias personales, familiares y sociales, con el propósito de facilitar su avance educativo y la culminación de la Educación Básica.

[49]Cfr. Rojas, Vanessa; Santiago Cueto, Alan Sánchez y Antonio Campos (2024). Interrupción escolar y vulnerabilidad educativa: datos, estudios y recomendaciones para la educación básica en el Perú (versión preliminar). Lima: GRADE y Porticus.

- Fortalecer la atención educativa de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, que se encuentran en situación de extraedad o atraso escolar. La iniciativa busca favorecer su inclusión en aulas regulares, acompañada de la atención complementaria y personalizada que requieran, de modo que puedan desarrollar sus competencias, participar en el proceso educativo y avanzar en su escolaridad con los apoyos necesarios.
- Mejorar las condiciones pedagógicas para la atención de estudiantes en situación de extraedad o atraso escolar. Para ello, se contempla la provisión de materiales educativos adecuados y la incorporación de contenidos, metodologías y programas de formación y capacitación docente que permitan desarrollar una enseñanza pertinente y asegurar la efectividad y sostenibilidad de los modelos de servicio educativo.
- Fortalecer el seguimiento y acompañamiento de las trayectorias educativas para prevenir nuevas interrupciones de los estudios. Mediante un sistema de información, monitoreo y acompañamiento, se busca realizar un seguimiento nominal, personalizado y continuo de estudiantes en situación de extraedad, atraso escolar, repitencia o riesgo de incurrir en estas situaciones, facilitando una intervención oportuna que favorezca su permanencia, reinserción y conclusión de la Educación Básica.

4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

4.1 PROYECTOS DE LEY

La presente proposición legislativa no parte de cero. Durante el periodo parlamentario 2021-2026, el Congreso de la República discutió distintas propuestas orientadas a responder a la situación de las niñas, niños y adolescentes que, por haber ingresado tardíamente al sistema educativo, haber interrumpido sus estudios o acumular varios años de atraso escolar, encontraban dificultades para continuar su trayectoria educativa en condiciones adecuadas. Estas iniciativas constituyen antecedentes directos de la fórmula que se propone actualmente, aunque han sido revisadas y actualizadas a la luz de los cambios normativos y de las medidas adoptadas por el MINEDU.

El primer antecedente directo es el Proyecto de Ley N.° 9465/2024-CR, Ley que erradica el atraso escolar en niños, niñas y adolescentes, presentado por la entonces congresista Flor

Pablo Medina. La propuesta planteó modificar los artículos 31 y 36 de la Ley General de Educación, con la finalidad de incorporar expresamente dentro de los objetivos de la Educación Básica la atención de los estudiantes en situación de atraso escolar y reconocer en la Educación Básica Regular mecanismos que facilitaran su nivelación y reincorporación. Además, planteó disposiciones relacionadas con la creación de modelos educativos específicos, un sistema de información y la adecuación de la normativa reglamentaria.

Este proyecto resulta especialmente relevante para la presente iniciativa porque introdujo una idea que continúa siendo central: el problema del atraso escolar no se resuelve únicamente permitiendo que el estudiante vuelva a matricularse, sino que exige una respuesta educativa capaz de acompañarlo en la recuperación de aprendizajes, evitar una nueva interrupción y permitirle avanzar progresivamente dentro del sistema. Durante su estudio parlamentario se solicitaron opiniones al MINEDU, UNICEF y GRADE; esta última institución señaló que varias de las recomendaciones efectuadas sobre una versión preliminar habían sido incorporadas posteriormente al proyecto.

Posteriormente se presentó el Proyecto de Ley N.° 11034/2024-CR, de autoría del entonces congresista Waldemar Cerrón Rojas, denominado Ley que promueve y erradica el atraso escolar o la extraedad de los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo. Esta propuesta coincidió con el diagnóstico del proyecto anterior y buscó ampliar la respuesta frente a la extraedad mediante la modificación de la legislación educativa y la creación e implementación de modelos de servicio específicamente dirigidos a esta población. Incluía, además, disposiciones destinadas a organizar su ejecución y adecuar el marco normativo correspondiente.

Los dos proyectos fueron posteriormente acumulados por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte. El 20 de mayo de 2025, dicha comisión, entonces presidida por el congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, aprobó por mayoría un dictamen con texto sustitutorio que propuso 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 dictamen fue publicado en julio de 2025 y, posteriormente, incorporado a la Orden del Día; todavía en marzo de 2026 se encontraba pendiente de evaluación por el Pleno, momento en el que organizaciones vinculadas con la problemática solicitaron que fuera priorizado.

Este texto sustitutorio constituye el antecedente parlamentario más cercano a la fórmula actual, pues integró varios de los elementos previamente planteados. Entre ellos, propuso reconocer expresamente dentro de la Educación Básica Regular a los estudiantes en situación de extraedad o atraso escolar que ingresan tardíamente o interrumpieron temporalmente sus estudios, y estableció que su nivelación o reincorporación debía garantizarse mediante modelos educativos flexibles. Asimismo, incorporó disposiciones orientadas al diseño de modelos de servicio específicos, acelerados y flexibles para asegurar el acceso, permanencia, nivelación, aprendizaje, reinserción y culminación de la Educación Básica.

En consecuencia, la fórmula legal de la presente iniciativa recoge estos antecedentes como parte de un proceso legislativo previo y no como propuestas aisladas atribuibles a una sola autoría. En particular, toma como referencia el desarrollo iniciado por el Proyecto de Ley N.° 9465/2024-CR, los aportes contenidos en el Proyecto de Ley N.° 11034/2024-CR y, principalmente, el texto sustitutorio elaborado y aprobado por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte. Este reconocimiento permite preservar la continuidad del trabajo parlamentario realizado, al mismo tiempo que diferencia claramente dichos antecedentes de la autoría, fundamentación y decisiones normativas de la presente propuesta.

La iniciativa actual, sin embargo, no reproduce de manera automática el texto del Congreso anterior. Su formulación debe considerar que, desde entonces, el marco educativo ha experimentado cambios relevantes, entre ellos la nueva normativa de matrícula aprobada mediante Resolución Ministerial N.° 010-2026-MINEDU, «Disposiciones que regulan el proceso de matrícula en la Educación Básica» y la implementación de respuestas específicas frente al atraso escolar, como la Estrategia Crecer. Por ello, los antecedentes parlamentarios son recogidos en aquello que continúa siendo pertinente —particularmente la necesidad de una atención flexible, la recuperación de aprendizajes y la continuidad de las trayectorias educativas—, mientras que los aspectos que han sido atendidos o modificados por la regulación posterior requieren ser actualizados.

4.2 NORMAS LEGALES

El derecho a la educación no se agota en la posibilidad formal de obtener una vacante o registrar una matrícula. Para que pueda ejercerse de manera efectiva, el sistema educativo debe ofrecer condiciones que permitan a las niñas, niños y adolescentes ingresar oportunamente, permanecer en la escuela, recuperar los aprendizajes que hayan quedado

pendientes y culminar su educación básica. Esta obligación adquiere especial importancia cuando la trayectoria educativa ha sido interrumpida o cuando existe una diferencia significativa entre la edad del estudiante y el grado que cursa.

Desde el derecho internacional, este deber encuentra sustento en diversos instrumentos. El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a la educación y establece la gratuidad, por lo menos, de la enseñanza elemental y fundamental. En similar sentido, el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Perú, obliga a los Estados a garantizar progresivamente el derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades y, de manera específica, a adoptar medidas dirigidas a fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir la deserción escolar.

Esta obligación también se encuentra vinculada con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 4 y con el Marco de Acción Educación 2030, que plantean la necesidad de construir sistemas educativos inclusivos capaces de ofrecer trayectorias flexibles y oportunidades para ingresar, continuar o retomar los aprendizajes a lo largo de la vida. Desde esta perspectiva, un sistema educativo inclusivo no puede asumir que todas las personas avanzan necesariamente al mismo ritmo o que siguen una trayectoria escolar lineal; debe contar también con mecanismos que permitan responder a la incorporación tardía, la interrupción de los estudios y el atraso escolar.

En el ámbito constitucional, los artículos 13 y 16 de la Constitución Política del Perú proporcionan el marco fundamental para esta obligación. La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana y corresponde al Estado coordinar la política educativa y supervisar la calidad del servicio. Asimismo, el artículo 16 establece expresamente el deber estatal de asegurar que nadie se vea impedido de recibir una educación adecuada por su situación económica o por limitaciones mentales o físicas, y reconoce a la educación como un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y de la sociedad.

Esta orientación ha sido desarrollada por la Ley General de Educación. Su artículo 8 incorpora los principios de equidad e inclusión como fundamentos del sistema educativo. La equidad exige asegurar oportunidades de acceso, permanencia y trato, mientras que la inclusión obliga a incorporar y atender a las personas y grupos que enfrentan condiciones de vulnerabilidad o exclusión. En concordancia con estos principios, la legislación educativa

exige que las autoridades adopten mecanismos para garantizar la matrícula oportuna, la permanencia y la reincorporación de los estudiantes, así como medidas especiales respecto de quienes se encuentran en riesgo de abandonar el sistema. Estos mandatos han sido recogidos expresamente entre los fundamentos de la nueva normativa sobre matrícula aprobada en 2026.

La misma preocupación se encuentra presente en la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030. Dentro de su Objetivo Prioritario N.º 2, esta política contempla expresamente la implementación de mecanismos para la reinserción de estudiantes y la atención educativa de quienes presentan extraedad y atraso escolar. La política identifica, incluso, un servicio de Educación Básica Regular dirigido a niñas, niños y adolescentes con desfase en su trayectoria educativa, particularmente cuando acumulan dos o más años de atraso por interrupción de los estudios, permanencia en el grado o incorporación tardía al sistema.

En la misma dirección, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036 plantea que la educación peruana debe garantizar igualdad de oportunidades de aprendizaje y prestar atención preferente a las poblaciones que se encuentran en mayor desventaja. Asimismo, propone que el sistema educativo ofrezca experiencias diversificadas, pertinentes, oportunas e inclusivas, especialmente para quienes enfrentan situaciones de vulnerabilidad. Esta concepción resulta particularmente importante frente al atraso escolar, pues desplaza la atención desde una visión centrada únicamente en la matrícula hacia una respuesta que tome en consideración las características y necesidades concretas de cada trayectoria educativa.

Dentro de esta problemática también debe considerarse la situación de las niñas, niños y adolescentes que trabajan. Las responsabilidades familiares, económicas y laborales pueden afectar la regularidad de su asistencia y generar interrupciones o desfases en su trayectoria educativa. Desde experiencias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil, como la propuesta pedagógica de Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC) , se ha señalado la importancia de que las respuestas educativas dirigidas a esta población reconozcan sus circunstancias particulares y se articulen con medidas complementarias de alimentación, salud y acompañamiento social. Este enfoque resulta útil para comprender que las causas del atraso escolar suelen ser múltiples y que una respuesta exclusivamente administrativa difícilmente puede resolverlas.

LA RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR Y EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA

En este contexto, cobra especial relevancia la manera en que el ordenamiento distribuye la atención de los estudiantes de acuerdo con su edad y trayectoria escolar. El artículo 37 de la Ley General de Educación reconoce que la Educación Básica Alternativa responde, entre otras situaciones, a las necesidades de quienes no se incorporaron oportunamente a la Educación Básica Regular, abandonaron sus estudios o se encuentran en una situación en la que su edad dificulta continuar la trayectoria regular.

Sin embargo, el artículo 67 del Reglamento de la Ley General de Educación precisa que la Educación Básica Alternativa atiende a jóvenes y adultos, así como a adolescentes en situación de extraedad escolar a partir de los catorce años. Esta delimitación reglamentaria genera una situación particularmente relevante respecto de los estudiantes menores de esa edad que presentan varios años de atraso escolar: mientras todavía no pueden acceder ordinariamente a la atención presencial de Educación Básica Alternativa, su permanencia en un grado considerablemente inferior al que correspondería a su edad puede requerir medidas pedagógicas distintas de las previstas para una trayectoria escolar regular.

A esta regulación se suma el régimen de matrícula. Hasta enero de 2026, esta materia se encontraba regulada por la Resolución Ministerial N.° 447-2020-MINEDU. Sin embargo, dicha resolución fue derogada expresamente, y no simplemente actualizada, por la Resolución Ministerial N.° 010-2026-MINEDU, que aprobó la nueva Norma Técnica denominada «Disposiciones que regulan el proceso de matrícula en la Educación Básica». La nueva norma mantiene la edad normativa como referente para determinar el grado de matrícula y conserva la relación entre la edad cronológica y los grados de la Educación Básica Regular. La edad normativa continúa siendo calculada tomando como referencia la edad del estudiante al 31 de marzo.

En el caso de la Educación Básica Alternativa, la regulación mantiene los 14 años como punto de partida para la atención presencial del Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos (PEBAJA). Al mismo tiempo, incorpora una garantía importante: cuando en la localidad de residencia del estudiante no exista oferta del servicio de Educación Básica Alternativa, este puede ser matriculado excepcionalmente en una institución de Educación Básica Regular aun cuando haya superado la edad normativa correspondiente al grado que debe cursar, debiendo la UGEL garantizar su acceso.

Esta flexibilización constituye un avance porque evita que la inexistencia de Educación Básica Alternativa en una determinada localidad se convierta automáticamente en una barrera para continuar estudiando. Sin embargo, es importante distinguir el acceso al servicio educativo de la superación del atraso escolar. Matricular a un estudiante garantiza su incorporación formal al sistema, pero no necesariamente le permite recuperar los aprendizajes acumulados durante varios años de interrupción o rezago, reducir progresivamente la distancia entre su edad y el grado que cursa o disminuir el riesgo de una nueva interrupción.

Por ello, el problema que enfrenta esta población no puede describirse únicamente como una falta de matrícula. Una niña, niño o adolescente puede encontrarse formalmente dentro del sistema y, aun así, experimentar un desfase considerable respecto del grado correspondiente a su edad. Si la respuesta educativa se limita a incorporarlo a un aula ordinaria sin un acompañamiento diferenciado, la situación que originó el atraso puede mantenerse e incluso agravarse.

LA ESTRATEGIA CRECER Y LA EVOLUCIÓN DE LA RESPUESTA ESTATAL

Este diagnóstico debe ser actualizado a partir de una medida particularmente relevante adoptada durante 2026. Mediante Resolución Viceministerial N.° 015-2026-MINEDU,se aprobó la Norma Técnica que regula la Estrategia Crecer, específicamente dirigida a estudiantes con atraso escolar de los niveles de primaria y secundaria de la Educación Básica Regular.

La creación de esta estrategia constituye un antecedente importante porque demuestra que el propio MINEDU ha reconocido que determinados estudiantes requieren una respuesta diferente a la simple matrícula en el grado correspondiente. La norma contempla la atención de estudiantes de 10 a 13 años que no se incorporaron oportunamente al sistema educativo en primaria, de estudiantes con atraso escolar de segundo a quinto grado de primaria y de adolescentes de 14 a 18 años con atraso escolar en determinados grados de secundaria.

A través de las denominadas aulas Crecer se desarrolla un acompañamiento pedagógico y socioemocional diferenciado, con especial atención a las competencias de Comunicación y Matemática. La estrategia permite que, según las condiciones previstas por el programa,

el estudiante pueda avanzar hasta dos grados durante un mismo año escolar. De esta manera, busca recuperar aprendizajes y acercar progresivamente al estudiante al grado correspondiente a su trayectoria.

La Estrategia Crecer representa, por tanto, un avance que debe ser expresamente reconocido por la presente iniciativa legislativa. Su aparición obliga a actualizar el diagnóstico que sustentaba propuestas anteriores: ya no sería correcto afirmar que la Educación Básica Regular y la Educación Básica Alternativa «no ofrecen alternativa alguna» a los estudiantes menores de 14 años con atraso escolar.

Sin embargo, tampoco puede concluirse que la problemática haya quedado plenamente resuelta. Durante 2026, la implementación de Crecer se viene desarrollando de manera focalizada; el propio MINEDU informó que el piloto de primaria comprende inicialmente ámbitos de Lima Metropolitana, Loreto y Ucayali. Además, su ámbito de implementación ha sido objeto de modificaciones posteriores mediante la Resolución Viceministerial N.° 107-2026-MINEDU.

En consecuencia, la brecha que justifica actualmente una intervención legislativa no consiste en una ausencia absoluta de respuestas, sino en que estas todavía no configuran una garantía general, permanente y suficientemente articulada para todos los estudiantes que presentan atraso escolar. Existen mecanismos de matrícula, medidas excepcionales y una estrategia pedagógica específica; sin embargo, su alcance depende todavía de la regulación administrativa, de la focalización territorial y de las condiciones de implementación determinadas por el MINEDU.

Desde esta perspectiva, la propuesta legislativa no pretende sustituir la Estrategia Crecer ni imponer desde la ley un determinado diseño pedagógico. Por el contrario, busca reconocer y consolidar en la Ley General de Educación el deber permanente del sistema educativo de atender las trayectorias afectadas por la extraedad y el atraso escolar mediante modelos, programas y estrategias educativas flexibles, dejando al MINEDU, en ejercicio de su rectoría, la definición y actualización de los instrumentos pedagógicos necesarios para cumplir esa finalidad.

Esta orientación resulta coherente con la propia evolución reciente de la política educativa. El MINEDU ya ha identificado la necesidad de realizar ajustes permanentes en el sistema para responder a la diversidad de los estudiantes y ha reconocido que la adaptabilidad del

servicio exige ofrecer una educación acorde con sus características, circunstancias sociales y necesidades de aprendizaje. Estos criterios forman parte, además, de los fundamentos normativos utilizados por el propio sector para aprobar la Estrategia Crecer.

Por ello, la iniciativa busca que la respuesta frente al atraso escolar deje de depender exclusivamente de programas focalizados o decisiones administrativas coyunturales y cuente con un fundamento legal permanente que asegure su continuidad y progresiva extensión, respetando las competencias técnicas y pedagógicas del MINEDU. El propósito no es únicamente que el estudiante pueda ingresar nuevamente a una institución educativa, sino que encuentre dentro de ella una trayectoria razonable para recuperar aprendizajes, permanecer en el sistema y culminar la Educación Básica.

En concordancia con esta finalidad, la fórmula legal propone incorporar expresamente en la Ley General de Educación la atención de las niñas, niños y adolescentes en situación de extraedad y atraso escolar, así como fortalecer la obligación de implementar modelos, programas y estrategias educativas flexibles. La iniciativa plantea modificaciones a los artículos 31, 36, 39 y 42 de la Ley General de Educación, y establece disposiciones complementarias relacionadas con modelos de servicio educativo y seguimiento de las trayectorias escolares.

En este marco, la normativa vigente continúa utilizando la edad normativa como referente para determinar el grado correspondiente al estudiante y establece edades máximas de acceso para los distintos grados de la Educación Básica Regular. Estos parámetros permiten identificar los casos en los que existe un desfase significativo entre la edad cronológica y la trayectoria escolar y sirven para comprender la magnitud del reto que enfrentan quienes necesitan una atención adicional para recuperar sus aprendizajes.

Cuadro N.° 9

Condiciones de acceso a la Educación Básica Regular

Nivel	Ciclo	Grado	Edad normativa	Edad máxima para acceder al grado	Flexibilidad por NEE asociadas a discapacidad leve o moderada
Inicial	II	Inicial 3 años Inicial 4 años Inicial 5 años	3 años 4 años 5 años	5 años 6 años 7 años	5 años 6 años 7 años
Primaria	III	1er grado 2dó grado	6 años 7 años	Hasta 8 años Hasta 9 años	Hasta 8 años Hasta 9 años
	IV	3er grado 4to grado	8 años 9 años	Hasta 10 años Hasta 11 años	Hasta 10 años Hasta 11 años

Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU)

En el caso de la Educación Básica regular considera a la edad normativa a partir de los 14 años. Especifica de manera excepcional, que cuando en la localidad no se brinde el servicio educativo de esta modalidad, se puede matricular en una Institución Educativa de Educación Básica Regular, inclusive si la edad cronológica es mayor a la edad normativa del grado que le corresponda. La UGEL debe garantizar el acceso a la escuela. Sin embargo, esta excepción no ha permitido el cierre de la brecha de atraso escolar o extraedad.

4.3 DERECHO COMPARADO

La experiencia comparada muestra que la atención de estudiantes con extraedad no requiere necesariamente la creación de una modalidad educativa separada ni de nuevas instituciones escolares. Por el contrario, algunos de los modelos más desarrollados en América Latina han optado por incorporar estrategias de nivelación y aceleración dentro de la propia estructura del sistema educativo, utilizando las instituciones existentes, pero adaptando la organización del aula, el currículo, los materiales y el acompañamiento docente a las necesidades particulares de estudiantes que presentan un desfase significativo entre su edad y el grado que cursan.

Uno de los referentes más consolidados es el Modelo Educativo Flexible de Aceleración del Aprendizaje de Colombia, diseñado para estudiantes en extraedad que no han culminado la educación básica primaria. El modelo atiende, principalmente, a niñas, niños y adolescentes de entre 10 y 15 años y permite que, durante un año lectivo, puedan recuperar aprendizajes y avanzar en varios grados con el propósito de superar

progresivamente el desfase entre edad y grado. Su propuesta no consiste únicamente en reducir el tiempo de escolarización: comprende una etapa inicial de nivelación, proyectos pedagógicos interdisciplinarios, materiales especialmente elaborados, fortalecimiento de competencias básicas y una metodología que busca recuperar también la confianza y autonomía del estudiante. Una vez concluido el proceso, este puede continuar su trayectoria en el aula regular o en otra alternativa educativa adecuada a su edad.[50]

La experiencia colombiana resulta especialmente relevante porque la aceleración del aprendizaje forma parte de una política más amplia de Modelos Educativos Flexibles, dirigida a poblaciones que, por razones sociales, económicas, territoriales o personales, encuentran dificultades para acceder o permanecer en la oferta educativa convencional. Junto con Aceleración del Aprendizaje, Colombia cuenta con otras alternativas, como Nivelemos, Caminar en Secundaria, Escuela Nueva y Postprimaria, que responden a diferentes momentos y necesidades de la trayectoria escolar. Esta concepción permite comprender que la flexibilidad no supone reducir las exigencias educativas, sino ofrecer caminos distintos para alcanzar los aprendizajes y garantizar la continuidad dentro del sistema.

Un segundo referente importante se encuentra en Ecuador, donde funciona el Servicio de Nivelación y Aceleración Pedagógica (NAP). Se trata de un servicio de educación formal dirigido a niñas, niños y adolescentes de entre 8 y 17 años que presentan rezago o desfase escolar, incluyendo a quienes tuvieron su escolaridad interrumpida. El modelo combina la recuperación de conocimientos y habilidades con un proceso de aceleración que busca que el estudiante pueda reincorporarse al grado o curso que corresponda a su edad. Su finalidad expresa no se limita a recuperar aprendizajes, sino que comprende asegurar el acceso, la permanencia, la continuidad y la promoción dentro del sistema educativo.[51] De esta manera, el rezago escolar es tratado como una situación que requiere una respuesta específica del propio sistema y no como una razón para excluir al estudiante de la educación regular.

---

[50] Al respecto, véase sobre Colombia: <https://www.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/archivos_contenidos/Orientacion%20Recursos%20Coleccion%20Educacion%20Rural.pdf>.

[51] Al respecto, véase sobre Ecuador: <https://educacion.gob.ec/el-ministerio-de-educacion-fortalece-el-servicio-de-nivelacion-y-aceleracion-pedagogica-nap/>.

También resulta relevante la experiencia de Brasil, particularmente el programa Acelera Brasil, desarrollado desde 1997 para atender la denominada *«distorção idade-série»*, equivalente al desfase entre edad y grado escolar. El programa se dirige principalmente a estudiantes de los primeros años de la enseñanza fundamental que presentan dos o más años de atraso. Su metodología busca recuperar aprendizajes correspondientes a más de un año escolar dentro de un periodo lectivo, mediante adecuación curricular, materiales específicos, seguimiento del progreso del estudiante y formación continua de los docentes. Esta experiencia ha sido implementada por diferentes redes públicas de educación y se ha complementado con programas de alfabetización, como *«Se Liga»*, para aquellos estudiantes cuya principal dificultad consiste en no haber consolidado previamente la lectura y la escritura.[52]

A pesar de las particularidades de cada país, estas experiencias presentan algunos elementos comunes que resultan particularmente útiles para el diseño de una respuesta peruana. En primer lugar, parten de una evaluación de los aprendizajes reales del estudiante y no únicamente del grado que formalmente debería cursar. En segundo lugar, reorganizan y priorizan los aprendizajes esenciales para permitir una recuperación más rápida sin convertir la aceleración en una simple reducción del currículo. En tercer lugar, requieren docentes preparados para trabajar con estudiantes de distintas edades y niveles de aprendizaje, acompañados de materiales y orientaciones pedagógicas específicas. Finalmente, todas ellas persiguen una finalidad semejante: que la medida de aceleración sea transitoria y permita que el estudiante reduzca su desfase y continúe posteriormente su trayectoria dentro del sistema educativo.

Estas experiencias ofrecen elementos importantes para el modelo que se propone en la presenta formula legislativa. No parece necesario construir nuevas instituciones educativas para atender exclusivamente a estudiantes con extraedad. Una alternativa más razonable consiste en identificar instituciones educativas que, de acuerdo con la demanda existente en cada territorio, puedan habilitar aulas o grupos de nivelación y aceleración dentro de su propia organización. Estas aulas deberían funcionar con un número adecuado de estudiantes, docentes especialmente capacitados en estrategias multinivel, materiales pedagógicos adaptados, evaluación diagnóstica inicial y acompañamiento permanente durante todo el proceso.

[52] Al respecto, véase sobre Brasil: <https://institutoayrtonsenna.org.br/o-que-fazemos/disseminacao-escala/acelera-brasil/>.

La experiencia comparada permite, por tanto, sostener que la educación acelerada debe entenderse como un mecanismo excepcional de recuperación de la trayectoria educativa y no simplemente como una forma de cursar la Educación Básica en menos tiempo. Su finalidad es brindar una segunda oportunidad a quienes, por circunstancias económicas, familiares, territoriales, de salud o de otra naturaleza, no pudieron avanzar conforme a la trayectoria prevista para su edad. Bajo esta perspectiva, la respuesta del sistema educativo debe orientarse a recuperar aprendizajes, reducir progresivamente la extraedad y facilitar la reincorporación del estudiante a una trayectoria educativa regular, evitando que un retraso producido durante la infancia o la adolescencia se convierta en una causa permanente de exclusión educativa.

5. Sectores Comprendidos en la Propuesta

La presente iniciativa se encuentra vinculada principalmente con el sector Educación, debido a que propone modificar la Ley General de Educación, con la finalidad de ofrecer una respuesta concreta a las niñas, niños y adolescentes que, por encontrarse en situación de extraedad o atraso escolar, han quedado fuera del sistema educativo, ingresaron tardíamente o interrumpieron sus estudios. En ese sentido, la propuesta no plantea crear un sistema educativo distinto, sino fortalecer la capacidad del sistema existente para recibir nuevamente a estos estudiantes y acompañarlos hasta la culminación de su Educación Básica.

El Minedu constituye, por ello, la entidad directamente responsable de desarrollar las medidas previstas en la propuesta. La modificación del artículo 31 de la Ley General de Educación incorpora entre los objetivos de la Educación Básica la garantía del acceso, permanencia, nivelación y conclusión de la escolaridad de quienes se encuentran en situación de extraedad o atraso escolar. A su vez, la modificación del artículo 36 reconoce expresamente que la Educación Básica Regular también debe atender a las niñas, niños y adolescentes que ingresaron tardíamente o que interrumpieron temporalmente sus estudios, disponiendo que su nivelación o reincorporación pueda realizarse mediante modelos, programas y estrategiás educativas flexibles.

Esta precisión resulta especialmente importante porque la iniciativa parte de reconocer que una trayectoria educativa interrumpida no debería convertirse, por sí sola, en una razón para excluir al estudiante de la modalidad regular. Por el contrario, corresponde que

el propio sistema educativo cuente con mecanismos suficientemente flexibles para evaluar los aprendizajes alcanzados, recuperar aquellos que se encuentren pendientes y facilitar que el estudiante continúe avanzando de acuerdo con sus necesidades y posibilidades.

La participación del MINEDU adquiere un carácter aún más concreto a partir de la Primera Disposición Complementaria Final. La fórmula legal le encarga expresamente diseñar, implementar y evaluar modelos, programas y estrategias de servicio educativo específicos, acelerados y flexibles para atender a estudiantes en situación de extraedad o atraso escolar. Estos servicios deberán orientarse a asegurar no solo su ingreso al sistema, sino también la permanencia, la nivelación, el logro de aprendizajes, la reinserción y la culminación oportuna de la Educación Básica. Además, deberán contemplar materiales educativos adecuados, metodologías pertinentes y procesos de formación y capacitación docente que hagan sostenible su aplicación.

En la práctica, ello supone que la respuesta frente a la extraedad no puede limitarse únicamente a autorizar la matrícula de un estudiante en un determinado grado. Se requiere una intervención pedagógica capaz de acompañar trayectorias educativas que pueden ser muy distintas entre sí. Algunos estudiantes pueden haber dejado la escuela durante un periodo prolongado; otros pueden presentar dificultades acumuladas de aprendizaje; y otros, aun permaneciendo matriculados, pueden registrar un desfase importante entre su edad y el grado que cursan. El modelo que desarrolle el MINEDU deberá considerar estas diferencias y ofrecer alternativas que permitan recuperar aprendizajes sin reducir la calidad ni las exigencias de la educación que reciben.

La propuesta también tiene una incidencia particular en la Educación Básica Especial. La modificación del artículo 39 incorpora expresamente a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad que, además, se encuentren en situación de extraedad o atraso escolar, hayan ingresado tardíamente o interrumpido temporalmente sus estudios. La fórmula mantiene como finalidad su inclusión en aulas regulares, sin perjuicio de la atención complementaria y personalizada que requieran, y establece que el tránsito de grado debe considerar las competencias alcanzadas y la edad cronológica del estudiante.

Esta disposición obliga a que los modelos de nivelación y aceleración que se implementen tengan un verdadero enfoque inclusivo. En estos casos, acelerar la trayectoria educativa no puede significar desconocer las necesidades particulares del estudiante ni aplicar un esquema uniforme. Será necesario prever los apoyos, materiales y acompañamiento que

permitan que la nivelación se realice respetando sus competencias, ritmo de aprendizaje y condiciones individuales.

Otro componente central de la propuesta es el seguimiento de las trayectorias educativas. La Segunda Disposición Complementaria Final encarga al MINEDU implementar un Sistema de Información, Monitoreo y Acompañamiento de Estudiantes en Situación de Extraedad, Atraso Escolar, Repitencia o Riesgo de Incurrir en Ello. Su finalidad es realizar un seguimiento nominal, personalizado y continuo que permita intervenir antes de que las dificultades acumuladas conduzcan a una nueva interrupción de los estudios.

Esta medida incorpora una dimensión preventiva que resulta especialmente relevante. La propuesta no busca atender únicamente a quienes ya se encuentran fuera del sistema educativo, sino también identificar oportunamente a quienes presentan repitencia o señales de riesgo. Ello permitirá que las decisiones educativas se adopten a partir de información sobre la trayectoria concreta de cada estudiante y no únicamente cuando la desvinculación escolar ya se haya producido.

Por la organización descentralizada del servicio educativo, la implementación de estas medidas requerirá también la participación de las Direcciones o Gerencias Regionales de Educación, las Unidades de Gestión Educativa Local y las propias instituciones educativas, dentro del marco de las competencias que actualmente les corresponden. Será en estos espacios donde se identifique la demanda, se organice la atención, se acompañe a los docentes y se realice el seguimiento directo de las niñas, niños y adolescentes beneficiarios. La iniciativa, por tanto, no requiere necesariamente la creación de nuevas instituciones, sino aprovechar y fortalecer la estructura educativa existente para brindar una respuesta distinta a estudiantes cuyas trayectorias también han sido distintas.

Las familias constituyen igualmente actores importantes para lograr que la reincorporación sea efectiva y sostenible. Su acompañamiento puede resultar decisivo cuando el estudiante retorna después de una interrupción prolongada o cuando existen factores familiares, económicos o sociales que dificultaron inicialmente la continuidad de sus estudios. No obstante, corresponde precisar que las familias no constituyen un sector responsable de la implementación de la ley, sino parte del entorno que debe ser considerado en el proceso de acompañamiento educativo.

Del mismo modo, las organizaciones de niñas, niños y adolescentes, las organizaciones de la sociedad civil y los especialistas que participaron en las reuniones y mesas de trabajo desarrolladas durante la elaboración de la iniciativa constituyen actores relevantes para comprender la problemática y recoger experiencias provenientes directamente de quienes enfrentan estas dificultades. Su participación resulta valiosa para el diagnóstico y seguimiento de las medidas, pero no supone trasladarles responsabilidades que corresponden al Estado.

Si bien a lo largo de la Exposición de Motivos se han identificado causas asociadas con la pobreza, el trabajo infantil, la discapacidad, el embarazo adolescente y otras situaciones de vulnerabilidad, la fórmula legal no atribuye nuevas obligaciones de ejecución a los ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de Desarrollo e Inclusión Social, de Trabajo y Promoción del Empleo, y de Salud, así como otros sectores. Su eventual participación debe entenderse dentro de las competencias que ya ejercen y de los mecanismos de coordinación existentes cuando las circunstancias particulares de un estudiante así lo requieran. La responsabilidad de organizar y conducir el servicio previsto por la iniciativa permanece en el sector Educación.

En consecuencia, la propuesta mantiene una delimitación institucional clara: el MINEDU asume la responsabilidad principal de diseñar, implementar, evaluar y reglamentar las medidas, mientras que las instancias de gestión educativa descentralizada participan en su aplicación territorial. Esta estructura guarda coherencia con el contenido de la fórmula legal, que establece además que el MINEDU deberá adecuar el Reglamento de la Ley General de Educación a las modificaciones introducidas por la iniciativa.

De esta manera, la propuesta no pretende superponer funciones ni crear una nueva estructura administrativa, sino permitir que el sistema educativo responda con mayor flexibilidad a una realidad que actualmente deja a miles de niñas, niños y adolescentes con pocas posibilidades de recuperar oportunamente su trayectoria escolar. El objetivo final es que la edad o una interrupción previa de los estudios no se conviertan en una barrera definitiva para continuar aprendiendo y concluir la Educación Básica.

6. NORMAS QUE PODRÍAN SER MODIFICADAS

La presente proposición legislativa incide principalmente en la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, al ampliar los objetivos de la Educación Básica, garantizar la atención de estudiantes en situación de extraedad o atraso escolar dentro de la Educación Básica Regular y establecer medidas específicas para estudiantes con discapacidad en dicha situación. Las modificaciones propuestas se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N.° 10
Legislación vigente y legislación propuesta

Legislación vigente	Legislación propuesta
Artículo 31.- Objetivos Son objetivos de la Educación Básica: a) Formar integralmente al educando en los aspectos físico, afectivo y cognitivo para el logro de su identidad personal y social, ejercer la ciudadanía y desarrollar actividades laborales y económicas que le permitan organizar su proyecto de vida y contribuir al desarrollo del país. b) Desarrollar capacidades, valores y actitudes que permitan al educando aprender a lo largo de toda su vida. c) Desarrollar aprendizajes en los campos de las ciencias, las humanidades, la técnica, la cultura, el arte, la educación física y los deportes, así como aquellos que permitan al educando un buen uso y usufructo de las nuevas tecnologías.	**Artículo 31.- Objetivos** Son objetivos de la Educación Básica: a) Formar integralmente al educando en los aspectos físico, afectivo y cognitivo para el logro de su identidad personal y social, ejercer la ciudadanía y desarrollar actividades laborales y económicas que le permitan organizar su proyecto de vida y contribuir al desarrollo del país. b) Desarrollar capacidades, valores y actitudes que permitan al educando aprender a lo largo de toda su vida. c) Desarrollar aprendizajes en los campos de las ciencias, las humanidades, la técnica, la cultura, el arte, la educación física y los deportes, así como aquellos que permitan al educando un buen uso y usufructo de las nuevas tecnologías. **d) Garantizar el acceso para el inicio, la permanencia, la nivelación y la conclusión de la escolaridad de las niñas, niños y adolescentes en situaciones de extraedad o atraso escolar.**
Artículo 36.- Educación Básica Regular	**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. (...)	La Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Está dirigida a **las niñas**, 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 todas las niñas, niños y adolescentes en situaciones de extraedad o 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, programas y estrategias educativas flexibles.** (...)
Artículo 39.- Educación Básica Especial La Educación Básica Especial tiene un enfoque inclusivo y atiende a personas con necesidades educativas especiales, con el fin de conseguir su inclusión en la vida comunitaria y su participación en la sociedad. Se dirige a: a) Personas que tienen un tipo de discapacidad que dificulte un aprendizaje regular. b) Niños, niñas y adolescentes superdotados o con talentos específicos. En ambos casos se imparte con miras a su inclusión en aulas regulares, sin perjuicio de la atención complementaria y personalizada que requieran.	**Artículo 39.- Educación Básica Especial** La Educación Básica Especial tiene un enfoque inclusivo y atiende a personas con necesidades educativas especiales, con el fin de conseguir su inclusión en la vida comunitaria y su participación en la sociedad. Se dirige a: a) Personas que tienen un tipo de discapacidad que dificulte un aprendizaje regular. b) Niños, niñas y adolescentes superdotados o con talentos específicos. **c) Niños, niñas y adolescentes con algún tipo de discapacidad en situaciones de extraedad o atraso escolar, que ingresan tardíamente al sistema educativo o han interrumpido sus estudios temporalmente.** **En los casos previstos en los literales a), b) y c),** se imparte con miras a su inclusión en aulas regulares, sin perjuicio de la atención complementaria y personalizada que requieran.

El tránsito de un grado a otro estará en función de las competencias que hayan logrado y la edad cronológica, respetando el principio de inclusión educativa y social.	El tránsito de un grado a otro estará en función de las competencias que hayan logrado y la edad cronológica, respetando el principio de inclusión educativa y social.

Elaboración: Despacho de la Diputada Romina Uribe Sáenz

Asimismo, la fórmula legislativa incorpora disposiciones complementarias finales que no tienen un equivalente directo en la legislación vigente:

Cuadro N.° 11

Disposiciones complementarias finales propuestas

Legislación vigente	Legislación propuesta
No existe una disposición específica con este contenido.	**Primera.- Modelos de servicio educativo** El Ministerio de Educación diseña, implementa y evalúa modelos, programas y estrategias de servicio educativo específicos, acelerados y flexibles para atender a niñas, niños y adolescentes en situaciones de extraedad o atraso escolar. Estas medidas deben asegurar su acceso, permanencia, nivelación, aprendizaje, reinserción y culminación oportuna de la Educación Básica, e incluir materiales educativos adecuados y capacitación docente.
No existe un sistema legalmente establecido con estas características.	**Segunda.- Sistema de información** 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, destinado al seguimiento nominal, personalizado y continuo de sus trayectorias educativas.
No aplica	**Tercera.- Adecuación reglamentaria** El Ministerio de Educación adecua, en un plazo máximo de treinta días calendario, el Reglamento de la Ley N.º 28044 a las modificaciones introducidas por la ley.

Elaboración: Despacho de la Diputada Romina Uribe Sáenz

7. IMPACTO DE LA FUTURA NORMA LEGAL

7.1 BENEFICIOS

La aprobación de la presente ley beneficiará directamente a los 45 580 niños, niñas y adolescentes que, según la información empleada para sustentar la iniciativa, se encuentran en situación de atraso escolar o extraedad y enfrentan dificultades para incorporarse oportunamente a la Educación Básica Regular o acceder a una alternativa educativa compatible con su edad y trayectoria escolar. La propuesta busca cerrar este vacío mediante una atención flexible y pertinente que les permita recuperar los aprendizajes pendientes, nivelarse progresivamente y continuar sus estudios sin que la edad se convierta en una causa de exclusión.

También favorecerá directamente a aproximadamente 56 000 estudiantes con discapacidad matriculados en instituciones educativas regulares. De este grupo, solo alrededor de 10 501 recibirían acompañamiento de los SAANEE. Estas cifras evidencian que una proporción significativa de estudiantes no cuenta con asistencia especializada suficiente para identificar y remover las barreras que afectan su aprendizaje, participación y permanencia en el sistema educativo. En consecuencia, su inclusión formal en una institución educativa no garantiza, por sí sola, el ejercicio efectivo del derecho a la educación en condiciones de igualdad.

Desde una perspectiva social, permitirá ofrecer una respuesta educativa oportuna a estudiantes cuyas trayectorias han sido interrumpidas o se encuentran en riesgo de abandono. La extraedad no constituye únicamente una diferencia entre la edad del estudiante y el grado que cursa; también expresa la acumulación de barreras económicas, familiares, territoriales, pedagógicas y sociales. Cuando estas dificultades no son atendidas, aumentan las probabilidades de repetición, ausentismo, desmotivación e interrupción definitiva de los estudios, con consecuencias posteriores sobre el acceso a la educación superior, el empleo digno y la construcción de un proyecto de vida autónomo.

También resultará relevante porque evita que las respuestas institucionales se limiten a ubicar al estudiante en un grado determinado sin considerar su nivel real de aprendizaje. El modelo especializado, complementario y personalizado deberá permitir que cada

estudiante reciba una evaluación pertinente, acompañamiento socioemocional y una estrategia pedagógica ajustada a su trayectoria, ritmo de aprendizaje y contexto. En los casos de extraedad, la educación acelerada deberá orientarse a recuperar y consolidar competencias, y no simplemente a reducir el tiempo de permanencia en determinados grados.

En el caso de los estudiantes con discapacidad, contribuirá a transitar de una integración meramente física hacia una educación verdaderamente inclusiva. Para ello, es necesario asegurar ajustes razonables, materiales accesibles, tecnologías de apoyo, estrategias pedagógicas diferenciadas y acompañamiento especializado. Estas medidas deben complementar la permanencia del estudiante en el aula regular y evitar que las dificultades de aprendizaje sean atribuidas exclusivamente a su condición personal, cuando muchas de ellas se originan en la falta de apoyos adecuados dentro del propio sistema educativo.

Asimismo, la iniciativa reconoce que la calidad de la atención no puede depender únicamente de la voluntad, experiencia previa o iniciativa individual de cada docente. Por esta razón, resulta indispensable fortalecer la formación inicial y continua del profesorado en educación inclusiva, atención de la diversidad, recuperación de aprendizajes y trabajo con estudiantes en situación de extraedad. Este fortalecimiento deberá ir acompañado de orientaciones pedagógicas, materiales educativos, recursos tecnológicos y asistencia técnica permanente.

Producirá efectos positivos en las familias, que actualmente deben afrontar por sí solas la búsqueda de alternativas educativas y apoyos especializados. La existencia de una respuesta pública organizada reducirá la carga económica y emocional que recae sobre ellas, favorecerá su participación en el proceso educativo y evitará que la falta de recursos determine la continuidad o interrupción de los estudios de sus hijos e hijas.

En términos institucionales, permitirá articular las acciones del MINEDU con las direcciones o gerencias regionales de educación, las UGEL y las instituciones educativas. Esta coordinación facilitará la identificación temprana de estudiantes en riesgo, su reincorporación al sistema, el seguimiento de sus trayectorias y la evaluación de los resultados obtenidos. Para ello, será necesario contar con información desagregada por edad, sexo, discapacidad, territorio, lengua materna y condición socioeconómica, respetando las normas sobre protección de datos personales.

En consecuencia, la aprobación de la iniciativa no solo permitirá ampliar el acceso a la educación, sino también mejorar las condiciones de permanencia, aprendizaje y culminación oportuna de la educación básica. Su finalidad es impedir que la edad, la discapacidad o la falta de apoyos pedagógicos se conviertan en factores de exclusión, garantizando que las niñas, niños y adolescentes puedan continuar su trayectoria educativa en condiciones de dignidad, igualdad y respeto por sus necesidades particulares.

Cuadro N.° 12
Agentes beneficiarios de la Ley

Agente	Beneficio
Niñas, niños y adolescentes	Se incluye en la atención de la Educación Básica Regular, a niños, niñas y adolescentes desde los 9 años que pudieron insertarse oportunamente en la Educación Básica, creando el modelo de servicio educativo especializado de característica de «educación acelerada» adecuado a las necesidades y requerimientos de las diversas poblaciones.
	Se evita el riesgo de deserción de estudios por diversos factores de riesgo, garantizando el acceso, asegurando la permanencia en la escuela, facilitando el retorno al sistema escolar y la culminación de la trayectoria educativa de todas y todos los niños, niñas y adolescentes en la Educación Básica.
	Se garantiza una educación de calidad para un grupo vulnerable como son los niños, niñas y adolescentes con discapacidad que actualmente se encuentran incluidos en la educación básica regular, pero que se encuentran con problemas de aprendizaje por falta de atención personalizada y complementaria, aunada a la falta de capacitación de los docentes.
Ministerio de Educación	La educación básica se fortalece a través de la creación e implementación del Modelo de servicio educativo especializado y temporal para promover la atención de estudiantes con extraedad, contribuyendo a su acceso, nivelación, reinserción a la Educación Básica y conclusión oportuna de su escolaridad. Asimismo, con la implementación de modelos de servicios educativos complementario y personalizado, se garantiza la atención de estudiantes menores de edad con discapacidad y que tengan problemas de aprendizaje dentro de la educación básica regular, asegurando el mejoramiento de la calidad educativa.

	La elección de este modelo de servicio es una alternativa de libre elección por la familia, en el marco del pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales correspondientes.

Elaboración: Despacho de la Diputada Romina Uribe Sáenz

7.2 COSTOS

Su implementación será financiada con cargo al presupuesto institucional del MINEDU y de los demás pliegos involucrados,[53] sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Su ejecución deberá realizarse de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestaria, la programación multianual y las prioridades institucionales de MINEDU.

No obstante, resulta más preciso señalar que la iniciativa no crea una partida presupuestaria ni autoriza directamente la ejecución de un gasto específico, en lugar de afirmar que no genera costo alguno. La formulación, aprobación e implementación de modelos de servicio educativo para estudiantes en situación de extraedad, así como la capacitación docente, la elaboración de materiales y el acompañamiento especializado de estudiantes con discapacidad, requieren recursos humanos, administrativos y pedagógicos. La propuesta dispone que estas acciones sean atendidas mediante la reorganización, priorización y optimización de los recursos que ya han sido asignados al sector.

Este diseño resulta compatible con los artículos 77 y 78 de la Constitución Política. El primero establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto aprobado anualmente, mientras que el segundo exige que el proyecto presupuestal se encuentre efectivamente equilibrado. Asimismo, debe considerarse el artículo 79, que prohíbe a los representantes ante el Congreso crear o incrementar gastos públicos, salvo en lo relativo al presupuesto del propio Congreso.

[53] Al respecto, el financiamiento de la propuesta correspondería al Pliego 010: MINEDU y a los pliegos de los gobiernos regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Con cargo al presupuesto del MINEDU se financiarían el diseño y la evaluación de los modelos educativos flexibles, el desarrollo de materiales y estrategias de capacitación docente, la implementación del sistema de información, monitoreo y acompañamiento, así como la asistencia técnica necesaria para ejecutar la propuesta. Por su parte, los gobiernos regionales financiarían la implementación territorial de los servicios educativos mediante sus unidades ejecutoras de educación. Ello comprendería la organización de la atención en las instituciones educativas, el acompañamiento pedagógico, la distribución de materiales y el seguimiento de las trayectorias educativas de los estudiantes, conforme a sus competencias.

Cuadro N.° 13

Análisis de los costos por sector

Agente	Costo
Ministerio de Educación	El presente proyecto de ley no acarrea ningún gasto adicional al presupuesto, pero requiere que el Ministerio de Educación asuma la creación e implementación de los Modelos de servicio educativo especial y temporal para promover la atención de estudiantes con extraedad, según el Currículo Nacional de la Educación Básica, así como el fortalecimiento de competencias y capacidades de los docentes para la adecuación de la prestación de los servicios según las necesidades de los niños, niñas y adolescentes de 9 a 13 años. Igualmente es de alcance para aquellos estudiantes menores de edad con discapacidad que se encuentran incluidos en la educación básica regular y que no tienen la atención complementaria y personalizada, para los que el Ministerio de Educación desarrolle los Modelos de Servicios que garantice la calidad educativa con equidad.

Elaboración: Despacho de la Diputada Romina Uribe Sáenz

8. CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002 por el Gobierno y las principales organizaciones políticas y de la sociedad civil del país, constituye un espacio de diálogo y concertación orientado a establecer políticas de Estado de largo plazo. Sus lineamientos se articulan en torno a cuatro grandes objetivos: el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho; el desarrollo con equidad y justicia social; la promoción de la competitividad nacional; y la consolidación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

La presente iniciativa legislativa se encuentra alineada con la Política de Estado 12, denominada «Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte». Esta política expresa el compromiso de garantizar una educación integral, inclusiva, gratuita y de calidad, capaz de promover la igualdad entre mujeres y hombres, fortalecer los valores democráticos y preparar a las personas para participar activamente en la sociedad. Asimismo, plantea un modelo educativo nacional y

descentralizado que reconozca la autonomía de las instituciones educativas, incorpore a las personas con discapacidad y responda a la diversidad social y cultural del país. En particular, la propuesta concuerda con el literal d), que dispone el fortalecimiento de una educación básica pertinente y adecuada para niñas, niños y adolescentes; y con el literal h), referido a la erradicación del analfabetismo mediante políticas que atiendan especialmente las realidades rurales y urbano-marginales.

Del mismo modo, la propuesta guarda correspondencia con la Política de Estado N.º 11, relativa a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. Esta política reconoce la persistencia de distintas formas de desigualdad y exclusión que afectan especialmente a las mujeres, la infancia, las personas adultas mayores, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y quienes carecen de medios suficientes de subsistencia. Frente a esta realidad, establece la necesidad de adoptar temporalmente medidas afirmativas y mecanismos destinados a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. En esa línea, el literal e) contempla el desarrollo de sistemas de protección dirigidos a niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y otros grupos afectados por situaciones de discriminación o exclusión.

La iniciativa también se vincula con el Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036. Su Propósito N.º 2 plantea que la educación peruana debe promover una convivencia basada en el reconocimiento, la valoración y la inclusión de la diversidad, eliminando toda forma de discriminación y garantizando iguales oportunidades de aprendizaje y desarrollo, con atención preferente a las poblaciones en mayor situación de desventaja. A su vez, la Orientación Estratégica N.º 5 establece que el sistema educativo debe asegurar el aprendizaje a lo largo de la vida, especialmente para las personas en situación de vulnerabilidad, mediante experiencias educativas diversificadas, pertinentes, oportunas, articuladas e inclusivas, así como mediante el acceso y uso adecuado de las tecnologías disponibles.

En consecuencia, se integra de manera coherente con los principales instrumentos nacionales de política pública en materia educativa e igualdad. Su contenido contribuye a remover las barreras que limitan el acceso, la permanencia y el aprendizaje de estudiantes en situación de vulnerabilidad, y refuerza el deber estatal de ofrecer respuestas educativas inclusivas, pertinentes y adaptadas a las distintas necesidades de la población.