CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00916-2026-2031-CD
RU 73365-CD
23 NOVIEMBRE 2026 04:00 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE DEROGA LA LEY 31498, LEY QUE IMPULSA LA CALIDAD DE LOS MATERIALES Y RECURSOS EDUCATIVOS EN EL PERÚ, Y RESTITUYE LA RECTORÍA TÉCNICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Los diputados que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, y a iniciativa del Diputado James Arturo Holguin Aguirre, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA LA LEY 31498, LEY QUE IMPULSA LA CALIDAD DE LOS MATERIALES Y RECURSOS EDUCATIVOS EN EL PERÚ, Y RESTITUYE EL TEXTO ORIGINAL DE LAS LEYES 28044, 28628 Y 31224.

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto derogar en su integridad la Ley 31498, Ley que impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos en el Perú, así como restituir el texto original de las disposiciones modificadas por dicha norma en la Ley 28044, Ley General de Educación; en la Ley 28628, Ley que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas; y en la Ley 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad restituir la rectoría técnica del Ministerio de Educación sobre la elaboración, aprobación y distribución de los materiales y recursos educativos de la Educación Básica, sin subordinarla al consentimiento previo de organizaciones privadas, y garantizar el derecho a la educación en su dimensión de aceptabilidad y el principio de equidad entre la escuela pública y la privada.

Artículo 3.- Derogación de la Ley 31498

Se deroga en su totalidad la Ley 31498, Ley que impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos en el Perú.

Artículo 4.- Restitución de disposiciones en la Ley 28044, Ley General de Educación

Se restituye el texto original del literal b) del artículo 13 y del literal d) del artículo 54 de la Ley 28044, Ley General de Educación, en los siguientes términos:

"**Artículo 13.- Calidad de la educación**

Es el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida. Los factores que interactúan para el logro de dicha calidad son:

(...)

b) Currículos básicos, comunes a todo el país, articulados entre los diferentes niveles y modalidades educativas que deben ser diversificados en las instancias regionales y locales y en los centros educativos, para atender a las particularidades de cada ámbito y en función de las necesidades educativas de sus estudiantes.

Artículo 54.- La familia

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad, responsable en primer lugar de la educación integral de los hijos. A los padres de familia, o a quienes hacen sus veces, les corresponde:

(…)

d) Organizarse en asociaciones de padres de familia, a fin de contribuir al mejoramiento de los servicios educativos que se brinda a los educandos.

(…)

Artículo 5.- Restitución de disposiciones en la Ley 28628

Se restituye el texto original del artículo 3 y de la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 28628, Ley que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas, en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Participación en el proceso educativo

Los padres de familia participan en el proceso educativo de sus hijos de modo directo; también lo hacen de manera institucional, a través de las asociaciones de padres de familia de las instituciones educativas públicas y los consejos educativos institucionales. Los servidores y funcionarios del Ministerio de Educación, direcciones regionales de educación y unidades de gestión educativa local, así como el personal directivo y jerárquico de las instituciones educativas, apoyan a las asociaciones de padres de familia sin interferir en sus actividades, salvo que estas pongan en peligro el normal funcionamiento de las instituciones.

"**CUARTA. Registro**

Se mantiene el Registro de Dirigentes de las Asociaciones de Padres de Familia, el cual se organiza en cada unidad de gestión educativa local (UGEL) y dirección regional de educación, según corresponda. Dicho registro funciona de manera interconectada en el ámbito nacional. El reglamento establece sus alcances.

Artículo 6.- Restitución del numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación

Se restituye el texto original del numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, en los siguientes términos:

> **"Artículo 8. Alcances de la rectoría del Ministerio de Educación**
>
> 8.1. La potestad rectora del Ministerio de Educación comprende la facultad que tiene para normar, regular, supervisar y, cuando corresponda, fiscalizar y sancionar en los ámbitos que comprenden la materia de educación, aseguramiento de la calidad educativa, deporte, actividad física, educación física y recreación que son de alcance a aquellas instituciones públicas y privadas del nivel nacional, regional y local que realizan actividades vinculadas a las competencias establecidas en la presente ley."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, en un plazo de treinta días calendario, deja sin efecto el Decreto Supremo 015-2023-MINEDU y adecúa las disposiciones reglamentarias emitidas en aplicación de la Ley 31498. Las direcciones regionales de educación y las unidades de gestión educativa local dejan sin efecto, en el mismo plazo, las directivas y protocolos que hubieran emitido en aplicación de dicha ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARQUEZ HUANCA Anali FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 12:03:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JIBAJA RAMOS Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 11:24:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TITO ROJAS Cesar Hugo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 10:41:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO PACHECO Amalia Emilia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 12:34:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HOLGUIN AGUIRRE James Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 15:08:00-0500

James Arturo Holguin Aguirre
Diputado Autor

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 18:57:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Gabriel Robertino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 16:57:38-0500

Certificación del vocero del grupo parlamentario

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 18:57:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MANAY PILLACA Alejandro José FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 15:34:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VILLANUEVA CALDERON Juan Amilcar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 16:23:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO CASAVILCA Catherin Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 17:15:44-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema público

El problema público central que resuelve la presente proposición legislativa consiste en la vulneración de la rectoría técnica del Estado en materia educativa, la instauración de un mecanismo de censura previa sobre los textos y recursos de la Educación Básica pública y la parálisis burocrática en la administración escolar provocadas por la vigencia de la Ley N° 31498, Ley que impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos en el Perú. Dicha norma condiciona la aprobación y distribución de textos escolares de áreas curriculares clave al consentimiento previo de representantes de asociaciones civiles y comités privados inscritos en Registros Públicos, amenazando con suspensión de hasta treinta y seis meses o destitución a los servidores públicos que omitan dicho filtro y ordenando la supresión inmediata de páginas observadas. Esto afecta directamente a 6.4 millones de estudiantes de instituciones educativas públicas de Educación Básica (Censo Escolar 2024 - ESCALE, Ministerio de Educación), así como a los docentes y a los especialistas de las DRE y UGEL, por lo que requiere intervención legislativa mediante su derogación total.

II. Evidencia que sustenta el problema

- **Pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo (2022):** Advierte que la Ley N° 31498 instaura un inconstitucional "derecho de veto" sobre los contenidos escolares, precisando que el artículo 13 de la Constitución no faculta a los padres a reemplazar al Estado en sus competencias constitucionales.
- **Evidencia operativa subnacional (Oficio Múltiple N° 221-2024 de la UGEL Puno y Plataforma SIMON - MINEDU, 2024):** Acredita que la ejecución del Plan de Monitoreo PM-140 en la plataforma SIMON obliga a directores de escuelas públicas y especialistas regionales a desviar horas de labor pedagógica para llenar los módulos censales INST-250 al INST-253, retrasando la dotación nacional de textos escolares.
- **Estudios sobre embarazo infantil y adolescente e involucramiento parental:** Demuestran que la maternidad temprana se vincula a la violencia sexual y a la falta de Educación Sexual Integral (ESI) en zonas rurales y amazónicas, y que el control parental restrictivo impacta negativamente en el rendimiento cognitivo escolar.
- **Alcance asimétrico del Reglamento de la Ley N° 31498 (Decreto Supremo N° 015-2023-MINEDU): Acredita normativamente la brecha de inequidad entre la educación pública y la privada, toda vez que el procedimiento de revisión previa, impugnación y supresión de páginas regulado por el Decreto Supremo N° 015-2023-MINEDU reca-e únicamente sobre los materiales y recursos educativos elaborados por el Ministerio de Educación destinados a los escolares de colegios públicos, mientras que las instituciones**

educativas privadas mantienen su autonomía para emplear textos editoriales sin dichas restricciones.

III. Objetivos generales y específicos

Objetivo general

Derogar íntegramente la Ley N° 31498 y restituir el marco normativo previo en las Leyes N° 28044, N° 28628 y N° 31224 para restablecer la rectoría técnica exclusiva del Ministerio de Educación.

Objetivos específicos

a) Eliminar el derecho de veto y censura previa de asociaciones privadas sobre textos escolares y currículos básicos.

b) Suprimir las sanciones disciplinarias desproporcionadas contra funcionarios y docentes del sector educación.

c) Desactivar la carga burocrática impuesta a las DRE, UGEL y directores de colegios públicos para garantizar la entrega oportuna de materiales educativos y la continuidad de los programas pedagógicos y formativos.

IV. Fundamentación de la iniciativa

4.1 Subordinación inconstitucional de la función pública rectora del Ministerio de Educación al veto previo de particulares sin acreditación pedagógica

Si bien el Congreso de la República tiene competencia para legislar en materia educativa conforme a los artículos 13 al 16 de la Constitución Política del Perú, el ejercicio de la función pública reguladora y técnica del Estado no puede ser subordinado al veto previo de intereses particulares carentes de acreditación pedagógica. En este marco orgánico, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158) establece que el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas de manera directa e indelegable, correspondiendo a los ministerios de Estado la conducción y regulación sectorial[1]. En materia educativa, esto implica que el Ministerio de Educación posee la titularidad de la función pública técnica e institucional para definir los lineamientos curriculares y aprobar las herramientas pedagógicas nacionales, sin que dicha potestad pública pueda quedar supeditada a decisiones vinculantes o censura previa de entes privados sin solvencia técnico-pedagógica.

La Ley N° 31498 desnaturaliza esta función pública al condicionar la validez, aprobación y distribución de los materiales educativos al consentimiento previo de representantes de organizaciones de padres de familia y asociaciones civiles privadas registradas sin acreditación pedagógica. La norma no solo modifica la Ley General de Educación y la

[1] Congreso de la República del Perú. (2007). *Ley N° 29158: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)*. Diario Oficial El Peruano, 20 de diciembre de 2007. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1010781/NormaHomVigente_0320200715-20664-6qj1tt.pdf?v=1658184629

Ley de Organización y Funciones del MINEDU para supeditar la potestad rectora al filtro de dichos colectivos, sino que además dispone la suspensión inmediata de la difusión de los textos y establece sanciones administrativas contra los funcionarios que omitan dicha participación previa. Esta subordinación de una función pública al veto de particulares distorsiona los deberes constitucionales asignados al Estado en los artículos 13, 14 y 16 de la Carta Magna, donde se establece explícitamente que corresponde al Estado coordinar la política educativa, formular los lineamientos generales de los planes de estudio y supervisar la calidad de la enseñanza. Si bien el artículo 13 constitucional reconoce el derecho de los padres a participar en el proceso educativo de sus hijos, la exégesis constitucional aclara que dicha participación constituye un acompañamiento en el entorno escolar que no puede sustituir ni someter a veto privado las potestades regulatorias y la dirección técnica del sistema que la Constitución reserva al Estado.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha advertido que la Ley N° 31498 instaura de facto un inconstitucional "derecho de veto" a favor de los progenitores sobre los contenidos y recursos escolares[2]. El órgano defensorial precisa que el derecho de participación parental no autoriza a los padres a reemplazar al Estado en sus competencias constitucionales ni a imponer de manera unilateral la opinión de un sector sobre la autoridad educativa, afectando de forma grave la rectoría sectorial del Ministerio de Educación.

4.2 Afectación al Derecho a la Educación, la Idoneidad Docente y el Principio de Aceptabilidad

El derecho fundamental a la educación exige el cumplimiento irrenunciable de cuatro características esenciales interrelacionadas desarrolladas por la dogmática constitucional e internacional: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. En particular, el principio de aceptabilidad impone al Estado la obligación de garantizar que los contenidos pedagógicos, métodos de enseñanza y recursos didácticos sean de la más alta calidad, pertinentes culturalmente y respetuosos de los derechos humanos[3]. Al subordinar la definición de los materiales escolares al veto o censura ideológica de colectivos privados sin acreditación pedagógica, la Ley N° 31498 vulnera la dimensión de aceptabilidad, sustituyendo el rigor científico por sesgos particulares que degradan la enseñanza pública. Esta injerencia privada menoscaba el principio de idoneidad docente y desconoce el estatus de la educación como servicio público esencial. El Tribunal Constitucional ha dejado sentado que el Estado tiene el deber de supervisar activamente la calidad educativa y evaluar de forma permanente la capacidad e idoneidad profesional

[2] Defensoría del Pueblo del Perú. (2022). *Congreso debe archivar proyecto de ley que condiciona publicación de materiales educativos al consentimiento previo de padres y madres* (Comunicado Institucional). Defensoría del Pueblo. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/congreso-debe-archivar-proyecto-de-ley-que-condiciona-publicacion-de-materiales-educativos-al-consentimiento-previo-de-padres-y-madres/

[3] Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú. (2021). *Cuaderno de Jurisprudencia: El derecho a la educación*. Tribunal Constitucional del Perú. Disponible en: https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/12/Cuaderno-de-jurisprudencia-TC-Derecho-educacion-LPDerecho.pdf

de los profesores[4]. En ese sentido, la preservación de la calidad del servicio exige que los contenidos didácticos sean elaborados por profesionales de la educación con solvencia técnica e idoneidad intachable. Permitir que grupos externos desautoricen o modifiquen el trabajo especializado del magisterio devalúa la función docente y desprotege a los educandos, cuyo desarrollo integral constituye el fin supremo del sistema escolar.

Por su parte, la Ley General de Educación (Ley N° 28044) reconoce a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y asigna a los padres el deber de educar a sus hijos[5]. No obstante, la norma canaliza dicha participación de manera institucional a través de órganos representativos como las APAFAs y el Consejo Educativo Institucional (CONEI), orientándola a colaborar en el clima escolar y vigilar la mejora de los servicios. La legislación nacional deja en claro que el derecho de participación familiar no faculta a los padres a arrogarse atribuciones de cogestión curricular ni a interferir en las competencias regulatorias que la Constitución reserva al Estado.

Así pues, la evidencia empírica en psicología y sociología de la educación desmitifica la efectividad de los esquemas de control restrictivo sobre el aprendizaje. Investigaciones cuantitativas sobre los estilos de involucramiento parental demuestran que los entornos familiares caracterizados por una supervisión intrusiva y un control rígido sobre las tareas escolares ejercen un impacto estadísticamente negativo en el rendimiento académico[6]. Por el contrario, los perfiles parentales basados en la comunicación, el diálogo indirecto y el fomento de la autonomía del estudiante logran potenciar el logro cognitivo y reducir de manera significativa las brechas de rendimiento dentro de los centros educativos.

Por último, la erosión del principio de aceptabilidad alcanza su gravedad máxima al bloquear o suprimir contenidos clave como la Educación Sexual Integral (ESI). Estudios nacionales sobre la fecundidad y el embarazo infantil y adolescente en el Perú revelan que la maternidad temprana es una problemática estructural vinculada a la violencia sexual, la pobreza y la falta de información oportuna, afectando de forma desproporcionada a niñas de zonas rurales y de la Amazonía. Frente a este diagnóstico, la implementación efectiva de la ESI constituye un mecanismo indispensable de prevención y protección frente al abuso. Sin embargo, la exigencia de consentimiento previo introducida por la Ley N° 31498 representa un obstáculo directo que restringe el acceso de los estudiantes a información científica sobre salud sexual y reproductiva, agravando la vulnerabilidad de la infancia en el país[7].

---

[4] Tribunal Constitucional del Perú. (2009). *Sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en el Expediente N° 00005-2008-PI/TC* (Proceso de Inconstitucionalidad sobre la Educación Básica Regular como Servicio Público Esencial). Disponible en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00005-2008-AI.pdf

[5] Congreso de la República del Perú. (2003). *Ley N° 28044: Ley General de Educación*. Diario Oficial El Peruano, 28 de julio de 2003. Disponible en: https://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf

[6] García-España, E., Fernández-Alonso, R., Álvarez-Díaz, M., Woitschach, P., Suárez-Álvarez, J., & Cuesta, M. (2021). *Parental involvement and academic performance: Less control and more communication*. Psicothema, 29(2), 184–190. Disponible en: https://www.psicothema.com/pdf/4420.pdf

[7] Francke, P., Mendoza, R., & Vivas, C. (2025). *Fecundidad y embarazo infantil y adolescente en el Perú: Tendencias de largo plazo, factores y desigualdades en base a los censos entre 1981 y 2017*. Pontificia

4.3 Burocratización e Inviabilidad Operativa

La implementación de cualquier regulación en el sector público debe evaluarse no solo por sus objetivos declarados, sino por su viabilidad práctica y por los costos administrativos que impone a la estructura estatal. Desde la perspectiva de la gestión pública y la capacidad estatal, la literatura especializada advierte que los déficits de desempeño institucional suelen acentuarse cuando se introducen capas adicionales de control formal que recargan la administración, generando brechas severas entre la capacidad potencial del Estado y su operatividad real[8]. En el ámbito educativo, la Ley N° 31498 e instrumentos reglamentarios derivados incurren precisamente en este defecto al diseñar un procedimiento excesivamente complejo y rígido que estrangula la capacidad de respuesta del Ministerio de Educación y de sus órganos descentralizados. El diseño normativo exige la ejecución de un cronograma administrativo de múltiples fases que incluye la designación de responsables focales en las DRE y UGEL, la realización de asistencias técnicas obligatorias, el empadronamiento de asociaciones civiles en Registros Públicos y el registro continuo de dirigentes en la plataforma SIMON en plazos perentorios[9]. La sobreposición de instancias de verificación, plazos de impugnación de diez días hábiles y comités de área curricular transforma la elaboración de textos escolares en un proceso hiperburocratizado que imposibilita cumplir con la distribución oportuna de los materiales educativos a nivel nacional antes del inicio de cada año escolar.

Esta parálisis operativa no representa un riesgo meramente formal, sino una dinámica palpable en el ámbito subnacional. La aplicación práctica de este marco normativo queda evidenciada en instrumentos administrativos de campo como el Oficio Múltiple N° 221-2024 de la UGEL Puno, el cual traslada las directivas nacionales para la ejecución del Plan de Monitoreo PM-140 en la plataforma SIMON[10]. Dicho protocolo obliga a los directores de escuelas públicas rurales y urbanas, así como a los especialistas regionales, a desviar valiosos recursos técnicos y horas de trabajo pedagógico para llenar formularios censales (módulos INST-250 al INST-253) y validar formalidades de representación de

---

Universidad Católica del Perú (PUCP) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Disponible en: https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2025/04/Fecundidad-y-embarazo-infantil-y-adolescente-en-el-Peru-PUCP.pdf

[8] Completa, E. (2017). *Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?*. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, 22(1), 111–140. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf

[9] Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). (2024). *Reglamento de la Ley N° 31498, aprobado mediante D.S. N° 015-2023-MINEDU* (Presentación técnica de la Dirección General de Educación Básica Regular). MINEDU. Disponible en: https://www.google.com/goto?url=CAESdAHrOzAVwk5EH27gAKDW6fMISei8GQIU9_IJR0RHe25m83Hzg5VvD3dLdlr5-Z7T7ajwZXAVHY1deRj668LU97coC8UYI1VL8mMPQJYkyNT59N5t3n_MXjckSX1iV2DpF9cKTnbiDk081lSRv_sywOXceVa

[10] Unidad de Gestión Educativa Local Puno (UGEL Puno). (2024). *Oficio Múltiple N° 221-2024/GRP-DREP-UGELP-JAGP/DPCC: Comunica ejecución del PM-140 "Implementación del Sistema de Registro de Dirigentes de Organizaciones de Padres de Familia, en el marco del Reglamento de la Ley N° 31498" en la plataforma SIMON*. Dirección Regional de Educación de Puno. Disponible en: https://ugelpuno.gob.pe/wp-content/uploads/2024/07/OFICIO-MULTIPLE-No-221-2024_PM-140-APAFA_TODO.pdf

organizaciones de padres, distrayendo a la gestión descentralizada de sus funciones sustantivas de acompañamiento escolar. Desde el enfoque de la política regulatoria internacional, los estándares de la OCDE señalan que el Estado peruano debe priorizar la simplificación administrativa y la eliminación de cargas innecesarias que entraben la prestación de los servicios públicos[11]. La introducción de trabas procedimentales e instancias de veto contraviene los principios de calidad regulatoria, añadiendo costos de transacción que no aportan valor pedagógico y que, por el contrario, generan barreras administrativas incompatibles con una gestión pública moderna y eficiente.

La investigación empírica sobre simplificación administrativa en instituciones públicas locales demuestra que el exceso de trámites y las rutinas centradas en el papel o en controles documentales hipertrofiados incrementan la carga administrativa, afectando la equidad en el acceso a los servicios y distorsionando la fluidez institucional[12]. Trasladar esta lógica de sobrerregulación y sospecha procedimental al sistema educativo estatal vulnera el principio de eficiencia administrativa y compromete gravemente la continuidad de la dotación escolar en perjuicio directo de millones de estudiantes.

4.4 Quiebre de la Equidad y Captura de Políticas por Minorías Organizadas

En los sistemas democráticos representativos, la formulación de políticas públicas universales debe responder al interés general y a la protección de los sectores más vulnerables de la sociedad, impidiendo que la agenda normativa sea instrumentalizada por grupos de interés particular. La teoría política sobre las dinámicas de poder en el Perú analiza el fenómeno de la "captura política" como aquel proceso mediante el cual minorías altamente organizadas y con capacidad de presión logran moldear la toma de decisiones del Estado, dictando o modificando leyes en función de sus agendas privadas e imponiendo un rumbo normativo que posterga las necesidades de las mayorías no organizadas[13]. La aprobación de la Ley N° 31498 constituye un caso paradigmático de captura de la política educativa, donde un sector minoritario ha logrado institucionalizar un mecanismo de veto sobre los contenidos escolares de alcance nacional. Esta dinámica de captura se apoyó en estrategias discursivas y parlamentarias sofisticadas que desvirtuaron el debate público sobre la educación básica. El análisis crítico del discurso legislativo sobre el origen de esta norma (Proyecto de Ley 904/2021-CR) evidencia un viraje estratégico de los sectores ultraconservadores, quienes abandonaron los argumentos abiertamente religiosos para adoptar un lenguaje secular y pretendidamente técnico o legal, orientado a deslegitimar el enfoque de género y la Educación Sexual

---

[11] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). *Regulatory Policy in Peru: Progress in Implementing OECD Principles for Regulatory Quality*. OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-policy-in-peru-2026_ffd94f26-en.html

[12] Aguado-Riveros, U. I., Espinoza-Quispe, L. E., Santillán-Enciso, C. L., Silva-Infantes, M., Barrionuevo-Inca-Roca, Y. A., Astuñaupa-Flores, S. N., Poma-Lagos, L. A., Navarro-Véliz, J. A., & González-Prida, V. (2026). *Reducing Administrative Burden Through Simplification and Document Management in Local Governments: Evidence from a District-Level Public Organization*. Administrative Sciences, 16(3), 1–23. Disponible en: https://www.mdpi.com/2075-4698/16/3/91

[13] Crabtree, J., & Durand, F. (2017). *Perú: Élites del poder y captura política*. Universidad del Pacífico / Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Disponible en: https://repositorio.up.edu.pe/item/d098fd42-6cd4-43dc-9e85-354ad8879c34

Integral como una serie de imposiciones ideológicas[14]. Mediante el uso deliberado del pánico moral y la polarización, se apeló al temor de la ciudadanía para desviar la atención de las brechas estructurales del sistema educativo y legitimar retrocesos normativos en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia.

Lejos de garantizar un proceso democrático y participativo, el diseño de la Ley N° 31498 favorece una severa asimetría en la representación social. Como advierten especialistas en políticas públicas, la norma no asegura una participación plural ni democrática del universo de padres de familia, sino que abre la cancha exclusivamente a colectivos con capital político, recursos económicos y capacidad organizativa para constituirse como asociaciones civiles inscritas en Registros Públicos. En la práctica, la inmensa mayoría de familias de bajos recursos que carecen del tiempo o de los medios para estructurar personería jurídica quedan al margen del proceso, permitiendo que minorías organizadas sin representatividad democrática decidan qué contenidos pueden o no recibir 6.4 millones de estudiantes de instituciones educativas públicas de Educación Básica (Censo Escolar 2024 - ESCALE, Ministerio de Educación)[15].

Asimismo, la norma introduce una discriminación desproporcionada por condición económica que fractura el principio de equidad educativa. Conforme se verifica en el propio ámbito de aplicación de la Ley N° 31498 y de su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2023-MINEDU, el procedimiento de observación previa, impugnación y supresión de páginas alcanza únicamente a los materiales y recursos educativos elaborados por el Ministerio de Educación, los cuales están destinados exclusivamente a la escuela pública[16]. En consecuencia, mientras las instituciones educativas privadas mantienen su autonomía curricular para impartir contenidos actualizados sobre equidad y derechos, los estudiantes de menores recursos que asisten a colegios estatales sufren la mutilación de sus textos escolares, consolidándose una brecha discriminatoria que perjudica de manera directa a la población escolar pública.

Esta contrarreforma profundiza las brechas socioeducativas existentes en el país. Los estudios longitudinales sobre trayectorias educativas en contextos de desigualdad muestran que el Perú enfrenta disparidades históricas en los logros de aprendizaje y en las oportunidades de desarrollo entre escolares urbanos y rurales. Permitir que la política curricular sea manipulada por agendas particulares e intervenciones desreguladoras invalida los esfuerzos del Estado por garantizar aprendizajes significativos y equitativos,

---

[14] Toce Salcedo, D. (2025). *Narrativas contra la igualdad: Discurso y desinformación en el debate parlamentario peruano*. Revista Contratexto, (44), 99–122. Universidad de Lima / FLACSO. Disponible en: https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/contratexto/article/view/7900

[15] Mc Cubbin, R. (2023). *Ley que permite a padres influir en textos escolares podría ser perjudicial para los alumnos, advierten especialistas*. Infobae Perú. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2023/10/15/ley-que-permite-a-padres-influir-en-textos-escolares-podria-ser-perjudicial-para-los-alumnos-advierten-especialistas/

[16] Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX). (2022). *Demanda constitucional de amparo contra la Ley N° 31498 por afectación al derecho a la educación, la igualdad y la salud*. Juzgado Constitucional de Lima. Disponible en: https://es.scribd.com/document/582125996/05JULIO2022-Amparo-textos-escolares-LALEY

reproduciendo y perpetuando las desigualdades estructurales que afectan a los jóvenes de los sectores más desfavorecidos[17].

V. Antecedentes legislativos, investigaciones y fuentes utilizadas

a. Constitución Política del Perú de 1993 (artículos 2, 13, 14, 16, 43 y 103); Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; Ley N° 28044, Ley General de Educación; Ley N° 28628, Ley de APAFA; Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del MINEDU; y Ley N° 31498 (Proyecto de Ley 904/2021-CR).

b. Informes y documentos administrativos: Pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo sobre la Ley N° 31498; Oficio Múltiple N° 221-2024 de la UGEL Puno.

c. Jurisprudencia e investigaciones especializadas: Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre supervisión de la calidad educativa e idoneidad docente; demanda constitucional de amparo contra la Ley N° 31498; e investigaciones empíricas en psicología y sociología educativa sobre involucramiento parental, brechas urbano-rurales, captura política en el Perú y estudios sobre fecundidad y embarazo infantil y adolescente vinculados a la Educación Sexual Integral (ESI).

d. Datos estadísticos oficiales de matrícula del Censo Escolar 2024 de la Unidad de Estadística Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación.

VI. Sectores comprendidos

Ministerio de Educación (MINEDU), Gobiernos Regionales y Locales a través de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), instituciones educativas públicas de Educación Básica, Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) y Consejos Educativos Institucionales (CONEI).

VII. Normas que se modifican o derogan

Se deroga íntegramente la Ley N° 31498 y se restituye el texto original del literal b) del artículo 13 y literal d) del artículo 54 de la Ley N° 28044; del artículo 3 y Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 28628; y del numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 31224.

Tabla 1

Cuadro comparativo de las normas legales aplicadas al régimen educativo

[17] Balarin, M., & Escobal, J. (2022). *Trayectorias educativas en contextos de desigualdad: Impacto de las reformas e intervenciones en la educación básica peruana*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) / Niños del Milenio. Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2024/hdl_10803_692032/vra1de1.pdf

Norma	Disposición	Texto vigente	Texto propuesto
Ley 31498	Artículos 1 al 6 y disposiciones	Veto previo de asociaciones civiles	Derogación total de la ley
Ley 28044	Artículo 13, literal b) y Artículo 54 literal d)	Subordinado a la Ley 31498 y asociaciones civiles	Restituye texto original curricular y APAFA
Ley 28628	Artículo 3 y Cuarta Disposición	Registro paralelo de asociaciones en MINEDU	Restituye canalización por APAFA y CONEI
Ley 31224	Artículo 8, numeral 8.1	Rectoría supeditada a participación parental	Restituye potestad rectora plena del MINEDU

Nota. Elaboración propia

Transcripción literal de los textos comparados:

a. **Ley 28044 (Art. 13, literal. b y Art. 54, literal. d):** El texto vigente exige formular currículos "acorde con los principios previstos en la presente norma, así como con los de legalidad y participación de los padres de familia" e incluye "comités, asociaciones civiles u otras instancias de representación". El texto propuesto restituye la redacción original que suprime dichas frases subordinantes, manteniendo la diversificación regional y local y la participación vía APAFA.

b. **Ley 28628 (Art. 3 y Cuarta Disposición):** El texto vigente incorpora a "los comités y asociaciones civiles de padres de familia" y un registro paralelo en el MINEDU. El texto propuesto restituye la participación institucional exclusiva mediante las APAFA y CONEI y el registro en cada UGEL y DRE.

c. **Ley 31224 (Art. 8, núm. 8.1):** El texto vigente añade que "Dicha potestad se ejerce acorde con el principio de participación de los padres de familia conforme a las leyes dictadas para tal efecto". El texto propuesto suprime dicho párrafo y restituye la rectoría plena del MINEDU.

VIII. Análisis costo – beneficio

8.1 Declaración de ausencia de gasto público y compatibilidad constitucional

De conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 107, inciso a) del Reglamento de la Cámara de Diputados, se declara expresamente que la presente proposición legislativa no crea ni aumenta gasto público alguno, ni irroga recursos adicionales al Tesoro Público. Al tratarse de una norma derogatoria y restitutoria que suprime procedimientos burocráticos sobrevenidos, su entrada en vigor no exige la creación de pliegos presupuestales, unidades ejecutoras ni contratación de personal; por el contrario, optimiza la eficiencia del gasto educativo existente conforme al artículo 90 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación.

8.2 Identificación de actores, grupos de interés y universo de beneficiarios

- **Estudiantes de la Educación Básica pública y nacional:** Beneficia de manera directa e inmediata a 6.4 millones de estudiantes matriculados en instituciones educativas públicas de Educación Básica (Censo Escolar 2024 - ESCALE, Ministerio de Educación), quienes recuperan el derecho a recibir materiales educativos gratuitos de forma oportuna, con rigor científico y sin mutilaciones ideológicas.
- Magisterio nacional y directivos escolares: Beneficia directamente a más de 400,000 docentes y directores de instituciones educativas públicas, así como a los especialistas pedagógicos de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), quienes quedan liberados de amenazas de suspensión o destitución y del llenado de formularios censales improductivos.
- Familias de sectores populares y rurales: Beneficia a millones de padres y madres de familia organizados democráticamente a través de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) y los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), restituyendo su participación institucional sin el requisito excluyente y oneroso de constituir asociaciones civiles inscritas en los Registros Públicos (SUNARP)[18].

8.3 Efectos monetarios, impacto económico e impacto presupuestal

Desde la perspectiva de la auditoría y la gestión por resultados en el sector público, la vigencia de la Ley N° 31498 introdujo costos de transacción y cuellos de botella operativos que distorsionan la ejecución del Programa Presupuestal 0090: "Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular" (Producto 3000387: Estudiantes de Educación Básica Regular cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje, gestionado por la Unidad Ejecutora 120 Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos) del Pliego 010: Ministerio de Educación[19].

[18] Ministerio de Educación del Perú (MINEDU) – Unidad de Estadística Educativa (ESCALE): Censo Educativo Nacional y Estadísticas de Matrícula en Educación Básica Regular por Gestión Pública y Privada (2023-2026). https://siteal.iiep.unesco.org/pais/peru

[19] Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Consulta Amigable - Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF): Estructura Funcional Programática del Pliego 010 Ministerio de Educación, UE 120, PP 0090 (Lima: MEF, 2024). https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable.

La derogación de la Ley N° 31498 genera los siguientes ahorros presupuestales y económicos directos para el Estado peruano:

- **Ahorro de horas-hombre en la gestión descentralizada (DRE, UGEL y Directores):** La desactivación del Plan de Monitoreo PM-140 en la plataforma SIMON (módulos censales INST-250 al INST-253 documentados en directivas como el Oficio Múltiple N° 221-2024 de la UGEL Puno) libera miles de horas-hombre de directores de colegios públicos y especialistas de UGEL que venían siendo desviadas hacia la verificación registral de asociaciones privadas, permitiendo reorientar ese tiempo remunerado hacia el acompañamiento pedagógico en aula.

- **Eliminación de pérdidas patrimoniales por paralización de imprentas y mutilación de textos:** El artículo 5 de la Ley N° 31498 obligaba a suspender la difusión de materiales educativos y a suprimir o arrancar páginas observadas al día siguiente de cualquier impugnación privada, poniendo en riesgo la distribución anual de más de 56 millones de unidades de textos y cuadernos de trabajo financiados con recursos públicos. Su derogación evita sobrecostos logísticos de almacenaje, reimpresión y destrucción de material gráfico estatal.

- **Eliminación de costos administrativos por comités paralelos y procedimientos sancionadores:** Se suprimen los gastos operativos de notificación masiva, instalación de comités de revisión de impugnaciones y tramitación de procesos administrativos disciplinarios contra servidores públicos por razones de censura curricular.

8.4 Efectos no monetarios y beneficios socioeducativos

Protección de la infancia y reducción de costos sociales futuros: Al restituir sin censura los contenidos científicos de Educación Sexual Integral (ESI) y prevención de la violencia, el Estado fortalece la lucha contra el embarazo infantil y adolescente y la violencia sexual en zonas rurales y amazónicas, previniendo la deserción escolar femenina y la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Cierre de la brecha de equidad público-privada: Se erradica la discriminación socioeconómica denunciada en sede constitucional, garantizando que los hijos de las familias trabajadoras que asisten a la escuela pública accedan a contenidos humanísticos, científicos y de derechos humanos de igual calidad que los impartidos en las instituciones privadas.

Tabla 2

Cuadro resumen de evaluación costo-beneficio de la proposición legislativa

Actor o ámbito	Efecto con Ley 31498	Efecto con la derogatoria	Impacto presupuestal	Naturaleza del efecto

Pliego 010 MINEDU	Riesgo de paralización y reimpresión	Ejecución oportuna del PP 0090	Ahorro logístico y gráfico	Monetario positivo
DRE, UGEL y directores	Sobrecarga por Plan PM-140 SIMON	Recuperación de horas pedagógicas	Ahorro en horas-hombre	Monetario y operativo
Escolares públicos	Textos mutilados o retrasados	Dotación íntegra a 6.4 millones	Sin costo adicional	Social y educativo
Docentes públicos	Amenaza de destitución y censura	Restitución de idoneidad docente	Sin costo adicional	Institucional positivo
Familias y APAFA	Exclusión por barrera registral	Participación democrática en CONEI	Ahorro para las familias	Equidad social

Nota. *Elaboración propia*

En la tabla precedente se sintetiza el contraste entre el régimen vigente bajo la Ley N° 31498 y el escenario resultante de su derogatoria. Se verifica que en ninguno de los cinco ámbitos se comprometen recursos adicionales del Tesoro Público, consolidándose un saldo neto de ahorro operativo para la administración educativa regional y local.

IX. Impacto ambiental

No aplica de manera directa por la naturaleza pedagógica e institucional de la propuesta; no obstante, al derogar en su totalidad la Ley N° 31498 dejando sin efecto disposiciones como la contenida en su artículo 5, numeral 5.3, que obligaba a suprimir páginas de textos escolares ya impresos ante impugnaciones, se evita el desperdicio innecesario de papel e insumos gráficos del Estado.

X. Relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente proposición legislativa se alinea directamente con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional; específicamente, con la Política de Estado 11 (Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación), la Política de Estado 12 (Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte) y la Política de Estado 24 (Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente).

Lima, noviembre de 2026