

La congresista **FLOR PABLO MEDINA**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS «NADIE SE QUEDA ATRÁS»

Título I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley establece el marco normativo que regula el modelo de gobernanza de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas a nivel territorial, dentro del Sistema Educativo Nacional, a través de la creación del Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEJA), de composición multisectorial, multimodal y multiactor, con el objeto de asegurar que puedan acceder al derecho a la educación sin discriminación.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene como finalidad:

- a) Asegurar el derecho a la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas sin discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y culminar estudios en cualquier etapa de la vida.
- b) Promover el desarrollo humano integral, fortaleciendo las dimensiones cognitiva, ética, emocional, cultural, laboral, ambiental y espiritual de las personas.
- c) Fomentar la ciudadanía activa, democrática e intercultural, basada en el respeto a los derechos humanos, la paz y la convivencia solidaria.

- d) Desarrollar capacidades para el trabajo digno y la producción, contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida y al desarrollo sostenible de las comunidades y del país.
- e) Reconocer, valorar y articular los saberes y las experiencias previas de las personas jóvenes y adultas, provenientes de la vida, el trabajo, la comunidad y las culturas locales.
- f) Impulsar la educación ambiental y la sostenibilidad, promoviendo una relación armónica con la naturaleza y el cuidado del entorno.
- g) Fortalecer la identidad, la autonomía y la participación social, fomentando el pensamiento crítico y la acción transformadora frente a las desigualdad y las exclusiones.
- h) Articular y acreditar las educaciones formal, no formal e informal, como parte de un sistema nacional que garantice el aprendizaje permanente a lo largo de la vida.
- i) Incentivar la participación y corresponsabilidad de las distintas entidades de la administración pública, el sector privado, la academia, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y otros que se estime pertinentes en el cierre de las brechas educativas de las personas jóvenes y adultas.

Artículo 3.- Ámbito de Aplicación

La presente ley se aplica a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno y a las personas naturales y jurídicas en todo el territorio nacional.

Artículo 4.- Definición de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas

La Educación para Personas Jóvenes y Adultas es una propuesta educativa integral, liberadora y transformadora, que implica aquellos procesos de aprendizaje — formales, no formales o informales— que atienden sus necesidades a lo largo de la vida en contextos específicos y territoriales, vinculada al ejercicio de derechos, la justicia social y el desarrollo humano sostenible.

Para los alcances de la presente ley, se entiende como personas jóvenes y adultas aquellas mayores de 15 años de edad que requieren continuar, retomar o iniciar procesos educativos básicos, técnicos, comunitarios o de aprendizaje permanente,

con enfoques diferenciados según su etapa de vida y sus responsabilidades laborales, familiares, comunitarias o de reinserción educativa.

Artículo 5.- Objetivos de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas

La Educación para Personas Jóvenes y Adultas tiene como objetivos:

- a) Atender las necesidades de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas a lo largo de la vida, a efectos de fomentar el ejercicio de su ciudadanía activa, democrática e intercultural, así como su desarrollo humano integral.
- b) Atender las necesidades de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas que reciben educación continua en contextos específicos y territoriales, sea que hayan concluido o no la educación básica, la educación técnico-productiva y/o la educación superior. Los campos de esta educación pueden ser diversos, tales como la actualización laboral, el desarrollo de la ciudadanía, la innovación científico-tecnológica y la respuesta a problemas prácticos de su entorno natural-ecológico y sociocultural, entre otros.
- c) Garantizar las condiciones para atender las necesidades de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas que no han iniciado o culminado los programas de alfabetización, la educación básica y la educación técnico-productiva.
- d) Promover el reconocimiento y la certificación de los aprendizajes de las personas jóvenes y adultas desarrollados a través de la educación comunitaria, la educación popular, la educación abierta y otras que los nuevos desafíos y la sociedad requieran y establezcan.
- e) Reducir las brechas educativas que inciden en la situación de pobreza, la informalidad laboral y la desprotección de las poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad, a saber, los pueblos originarios, las poblaciones indígenas, las poblaciones de las zonas rurales, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas privadas de libertad, la población migrante y de zonas de frontera, y las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan, entre otros.

Título II

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Capítulo I

CREACIÓN Y RECTORÍA DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Artículo 6.- Creación del Sistema Nacional de Educación Para Personas Jóvenes y Adultas

Se crea el Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPIA) como sistema funcional de alcance nacional, encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que promueven, reconocen y aseguran las acciones multisectorial, multimodal y multiactor destinadas a las educaciones y los aprendizajes de las personas jóvenes y adultas a lo largo de la vida.

Artículo 7.- Objetivos del Sistema Nacional de Educación Para Personas Jóvenes y Adultas

El Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPIA) tiene los siguientes objetivos:

- a) Habilitar e impulsar una gestión de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas con otros sectores públicos, niveles de gobierno, el sector privado, la academia, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y otros que se estime pertinentes, que asegure una oferta amplia y diversificada de programas, que atienda las necesidades y las demandas de las personas, y que contribuya al desarrollo sostenible del país.
- b) Gestionar los mecanismos que permitan las convalidaciones en la oferta del Sistema Educativo Nacional y en vínculo con el mundo productivo, laboral y cultural del país y los territorios, así como mecanismos de certificación de aprendizaje descentralizados, a través de entidades certificadoras idóneas.
- c) Impulsar la acreditación de las instituciones encargadas de la formación y la capacitación a distancia o híbridas, a fin de garantizar su calidad.
- d) Impulsar la captación de fuentes de financiamiento y hacer seguimiento del uso de los recursos económicos disponibles para la contribución de la

Educación para Personas Jóvenes y Adultas al desarrollo territorial, que involucre a los gobiernos regionales y a las municipalidades provinciales y distritales.

- e) Generar las condiciones para que las inversiones públicas y privadas asuman responsabilidad en la formación y la capacitación de sus trabajadores.
- f) Gestionar incentivos para las entidades públicas y las organizaciones privadas que fomenten la Educación para Personas Jóvenes y Adultas, e incrementen su oferta educativa, así como incentivar beneficios a las personas que fortalezcan sus capacidades.
- g) Promover y articular los programas estratégicos y priorizados de alfabetización integral de las personas jóvenes y adultas, con énfasis en la atención a las poblaciones analfabetas absolutas y analfabetas por carencia de comunidades letradas de aprendizaje en las áreas rurales, áreas urbano-marginales, zonas selváticas y de frontera, mujeres y población migrante.
- h) Promover la articulación efectiva entre los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) y los Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO) mediante convenios de cooperación interinstitucional, propuestas curriculares integradas para trayectorias flexibles o la creación de Centros de Educación Básica y Técnico-Productiva (CEBTP) que articulen ambas ofertas en un solo servicio educativo.
- i) Proponer y desarrollar el proyecto político pedagógico de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas, con la activa participación de sus actores protagónicos, en el Sistema Educativo Nacional, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación.
- j) Impulsar las educaciones populares en los espacios públicos, comunitarios y sociales, tratando de construir el acercamiento de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas con la educación para el trabajo y otro tipos de educación.
- k) Proponer y desarrollar las políticas y las estrategias vinculadas con el futuro del trabajo, la emergencia de nuevos puestos de trabajo y la necesidad de acciones indispensables de reconversión profesional y ocupacional.
- l) Promover programas educativos permanentes para personas jóvenes y adultas desde las municipalidades provinciales y distritales, asegurando su articulación con las políticas nacionales y regionales, su replicabilidad y su escalamiento territorial.
- m) Articular sus acciones con el Marco Nacional de Cualificaciones del Ministerio de Educación y las funciones en materia de convalidación, certificación y

reconocimiento de organismos, como el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

- n) Incentivar la formación y la capacitación en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la inteligencia artificial y otras tecnologías digitales para el personal docente, técnico y directivo de las instituciones educativas y de formación continua, así como para los educadores de la educación no formal o informal.
- o) Conducir, administrar y difundir el desarrollo del Observatorio Nacional de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas, que incluya el registro oficial de las entidades formadoras no formales —corporativas, comunitarias, organizacionales u otras— que cumplan los correspondientes estándares de calidad.
- p) Otros que se consideren pertinentes en el marco de su competencia.

Artículo 8.- Instancias del Sistema Nacional de Educación Para Personas Jóvenes y Adultas

Son instancias integrantes del Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPJA) las siguientes:

- a) Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas.
- b) Comisiones Regionales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas.
- c) Comisiones Municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas.
- d) Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPJA).

Artículo 9.- Rectoría del Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

El **Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPJA)**, adscrito al Ministerio de Educación, es el ente rector del Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPJA). Como autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta normas y establece procedimientos relacionados con la implementación de las políticas nacionales, coordina su operación técnica y las formas de articulación entre las diversas entidades involucradas, y es responsable de su correcto funcionamiento.

Capítulo II

COMISIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Artículo 10.- Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

La Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica para el fomento, la articulación y el seguimiento de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos de Educación para Personas Jóvenes y Adultas en el país. Está adscrita al Ministerio de Educación.

Artículo 11.- Miembros de la Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

La Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas está integrada por:

- a) Alto comisionado del presidente de la República, designado mediante resolución suprema refrendada por el ministro de Educación, quien lo preside.
- b) El viceministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación, en representación del ministro.
- c) El viceministro de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del ministro.
- d) El viceministro de Promoción del Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en representación del ministro.
- e) El jefe del Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPJA).
- f) El secretario nacional de la Juventud.
- g) Un representante del Consejo Ad Hoc del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).
- h) Un representante de la autoridad del Marco Nacional de Cualificaciones, dependiente del Ministerio de Educación.
- i) Un representante del Ministerio del Ambiente.
- j) Un representante del Ministerio de Cultura.
- k) Un representante del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

- l) Un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- m) Un representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- n) Un representante del Ministerio de la Producción.
- o) Un representante del Ministerio de Salud.
- p) El subdirector de Educación Penitenciaria del Instituto Nacional Penitenciario (INPE).
- q) El director ejecutivo del Programa Nacional de Centros Juveniles (PRONACEJ).
- r) El director de la Escuela Nacional de Administración Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).
- s) El director general de la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República.
- t) Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).
- u) Un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).
- v) Un representante de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE).
- w) Un representante de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP).
- x) Un representante de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas del Perú (CONFIEP).
- y) Un representante de la Cámara de Comercio de Lima (CCL).

Los integrantes de la Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas cuentan con un representante alterno y ejercen sus funciones *ad honorem*.

La Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas puede invitar a otras autoridades del Estado y a personas naturales o jurídicas del sector privado, la academia, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y otros que considere pertinentes, de acuerdo a la temática a tratar.

La Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas puede conformar equipos de trabajo por áreas temáticas específicas o para el desarrollo de encargos puntuales, que coadyuven al cumplimiento de sus funciones.

Artículo 12.- Funciones de la Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

La Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas tiene las siguientes funciones:

- a) Proponer al Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA) la aprobación de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos de Educación para Personas Jóvenes y Adultas de relevancia nacional, alineados a los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).
- b) Proponer a la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas un programa presupuestal multisectorial para la implementación de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, así como los indicadores para su respectivo seguimiento de desempeño, de evaluaciones y de incentivos a la gestión, a que hubiera lugar.
- c) Proponer las recomendaciones de focalización, de pertinencia y de ampliación de cobertura de las estrategias educativas diversificadas para las personas jóvenes y adultas, y coordinar con los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales la adopción de las mismas.
- d) Coadyuvar al cumplimiento de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, promoviendo la articulación territorial e interinstitucional de manera transversal, y las fuentes de financiamiento nacionales e internacionales que puedan potenciarlos.
- e) Promover la constitución, la implementación y el funcionamiento de las comisiones regionales y municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, articulados a las instancias de participación, de concertación y de vigilancia educativa en sus territorios.
- f) Aprobar anualmente el informe de evaluación del cumplimiento de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos de Educación para Personas Jóvenes y Adultas.
- g) Informar anualmente ante al Congreso de la República sobre los avances en el cumplimiento de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos de Educación para Personas Jóvenes y Adultas.

Artículo 13.- Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

La Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas cuenta con una Secretaría Técnica, a cargo del Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA), adscrito al Ministerio de Educación.

Capítulo III

INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Artículo 14.- Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

El Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA) constituye un organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional y administrativa para el cumplimiento de sus funciones. Constituye un pliego presupuestal y ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPIA), y las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas.

Como autoridad técnico-normativa a nivel nacional, el Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA) dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con la implementación de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos, coordina su operación técnica y las formas de articulación entre las diversas entidades involucradas, y es responsable de su correcto funcionamiento. Está sujeto a los lineamientos técnicos del Ministerio de Educación.

El Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA) brinda apoyo técnico y administrativo a la Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, lleva el registro de sus acuerdos y custodia sus actas y toda la documentación que genere.

Artículo 15.- Estructura Orgánica del Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

La estructura orgánica del Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA) está compuesta por los siguientes órganos:

- a) Órganos de la alta dirección, integrados por la Jefatura y la Gerencia General.
- b) Órganos de administración interna.
- c) Órganos de línea.
- d) Órganos desconcentrados a nivel territorial.

Artículo 16.- Jefatura del Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

El jefe del Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA) ejerce su representación institucional y legal. Es designado mediante resolución suprema refrendada por el ministro de Educación.

Capítulo IV

COMISIONES REGIONALES Y MUNICIPALES DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Artículo 17.- Comisiones Regionales y Municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

Las comisiones regionales y municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas son las encargadas de formular las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, así como implementar los mismos en sus territorios. Igualmente, monitorean y evalúan su implementación.

Las comisiones regionales y municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas son presididas por los gobernadores regionales o los alcaldes provinciales o distritales, respectivamente. Están sujetas a los lineamientos técnicos de la Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, y se articulan a las instancias de participación, de concertación y de vigilancia educativa en sus territorios.

Título III

ACCIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Capítulo I

ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y TERRITORIAL

Artículo 18.- Articulación Interinstitucional y Territorial

El Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPJA) establece los mecanismos de articulación permanente entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPJA), así como con el sector privado, la academia, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y otros que estime pertinentes para el diseño, el desarrollo, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos vinculados a esta materia.

El Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPJA), a través de sus órganos desconcentrados a nivel territorial, y en coordinación con las comisiones regionales y municipales a que hace referencia el artículo 8 de la presente ley, según corresponda, articula y fomenta los programas y las acciones educativas dirigidos a las personas jóvenes y adultas con aquellos que ofrecen los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y distritales, y otros actores locales.

Capítulo II

PARTICIPACIÓN DE ACTORES

Artículo 19.- Participación del sector privado y la sociedad civil

El Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPJA) promueve que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPJA) generen e implementen los mecanismos, los espacios y las acciones, en el ámbito de sus competencias, para la participación activa del sector privado, la academia, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y otros que estime pertinentes en los programas y las acciones educativas dirigidos a

las personas jóvenes y adultas, así como en las comisiones regionales y municipales a que hace referencia el artículo 8 de la presente ley.

Capítulo III

OBSERVATORIOS DE LA EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

Artículo 20.- Observatorio Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

El Observatorio Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas está a cargo del Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA). Se encarga de generar, recopilar, procesar, sistematizar, analizar y difundir la información cuantitativa y cualitativa sobre las necesidades y la oferta de los programas y las acciones educativas para las personas jóvenes y adultas, proporcionando información veraz, confiable, oportuna, de calidad y útil que sirva de base para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos vinculados a esta materia, incluyendo el registro oficial de las entidades formadoras no formales —corporativas, comunitarias, organizacionales u otras— que cumplan los correspondientes estándares de calidad.

Artículo 21.- Observatorios Regionales y Municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

Las comisiones regionales y municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas son responsables de la constitución y la administración de los observatorios regionales y municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, respectivamente, en sus circunscripciones territoriales. Están sujetos a los lineamientos técnicos del Observatorio Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas.

El financiamiento del diseño, la implementación y el funcionamiento de los observatorios regionales y municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas se efectúa con cargo a los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales, así como donaciones y aportes privados, aportes de la cooperación técnica internacional no reembolsable y otros dispuestos por norma expresa.

Artículo 22.- Cooperación con los Observatorios de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPJA) están obligadas a compartir con los observatorios nacional, regionales y municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, la información oficial disponible que sea relevante para las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos vinculados a esta materia, así como aquella que se les solicite. También están obligadas a colaborar con las iniciativas de los observatorios y a hacerse representar en las instancias de coordinación y de trabajo que se convoquen.

El sector privado, la academia, las organizaciones sociales y otros que cuenten con observatorios sobre los programas y las acciones educativas dirigidos a las personas jóvenes y adultas cooperan con los observatorios nacional, regionales y municipales de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, intercambiando información relevante vinculada a esta materia.

Título IV Gestión Financiera

Artículo 23.- Alcances

El Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPJA) promueve que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPJA) implementen las acciones que correspondan, en el ámbito de sus competencias, para la captación y la asignación de recursos que se requieren para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Artículo 24.- Recursos del Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

Constituyen recursos del Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPJA) los siguientes:

- a) Los provenientes del Presupuesto General de la República que comprometen las entidades que conforman el Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPIA) para el cumplimiento de las acciones que les compete.
- b) Las donaciones y los aportes privados.
- c) Los aportes de la cooperación técnica internacional no reembolsable.
- d) Otros dispuestos por norma expresa.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Reglamentación de la Ley

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por los ministros de Educación, del Ambiente, de Cultura, de Desarrollo e Inclusión Social, de Justicia y Derechos Humanos, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de Salud y de Trabajo y Promoción del Empleo, reglamenta la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles, contados desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Segunda.- Instalación de la Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

La Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas se instala en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación de la presente ley en el diario oficial El Peruano.

Tercera.- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

La Comisión Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas formula su reglamento interno, el cual es aprobado mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Educación en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados desde el día siguiente de la sesión de instalación.

Cuarta.- Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Educación, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA) en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, contados desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Quinta.- Programa Presupuestal Multisectorial de Educación para Jóvenes y Adultos

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, acompaña al Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA) en el diseño de un programa presupuestal multisectorial para la implementación de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos de Educación para Personas Jóvenes y Adultas, así como los indicadores para el respectivo seguimiento del desempeño, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, a que hubiera lugar, en un plazo máximo de ciento veinte (120) días hábiles, contados desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Primera.- Incorporación del numeral 17-A al artículo 82 de Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Incorpórase el numeral 17-A al artículo 82 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 82. Educación, ciencia, tecnología, innovación tecnológica, cultura, deportes y recreación

Las municipalidades, en materia de educación, ciencia, tecnología, innovación tecnológica, cultura, deportes y recreación, tienen como competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y el gobierno regional las siguientes:

(...)

- 17-A** Desarrollar los programas y las acciones educativas dirigidos a las personas jóvenes y adultas, en articulación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Educación para personas Jóvenes y Adultas (SINEJA), el sector privado, la academia, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y otros que estime pertinentes, y en coordinación con el Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPJA).

(...))»

Segunda.- Modificación de los artículos 25, 45-F y 47 de Ley 28044, Ley General de Educación

Modifícanse los artículo 25, 45-F y 47 de la Ley 28044, Ley General de Educación, que quedan redactados en los siguientes términos:

«Artículo 25. Características del Sistema Educativo

El Sistema Educativo Peruano es integrador y flexible porque abarca y articula todos sus elementos y permite a los usuarios organizar su trayectoria educativa. Se adecua a las necesidades y exigencias de la diversidad del país.

La estructura del Sistema Educativo responde a los principios y fines de la educación. Se organiza en etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas.

El Sistema Educativo también comprende otras formas de educación externas a las instituciones educativas, como la comunitaria, la continua, la abierta, a distancia y otras que se vinculan con la Educación para Personas Jóvenes y Adultas, asegurando y reconociendo las trayectorias de los estudiantes a lo largo de la vida».

«Artículo 45-A. Educación Continua

Los Centros de Educación Técnico-Productiva, la educación comunitaria y otras formas de educación para personas jóvenes y adultas implementan

programas de formación continua, tales como capacitación, actualización y reconversión laboral.

Los programas de formación continua se organizan bajo el sistema de créditos académicos; tienen certificación y sistema de convalidación; y pueden conducir a la obtención de un título técnico, conforme a lo establezca el Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA).

«Artículo 47. Convalidación de los Aprendizajes

Los aprendizajes que se logren a través de programas desarrollados por organizaciones de la sociedad, debidamente certificados, pueden ser convalidados en los niveles de Educación Básica y Técnico-Productiva, y con otras formas de educación, conforme a lo que establezca el Instituto Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA), con relación a los procesos educativos para las personas jóvenes y adultas».

Manuel Paredes Pique
Flavio Cruz Hamani
Jorge Mantecón M.
Enft
Karel 2 Paredes
Fernando
Chavez
Stefano

FLOR PABLO MEDINA
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley¹ tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPIA) en el Sistema Educativo Nacional, para poner en valor las educaciones y los aprendizajes de las personas jóvenes y adultas, que desarrollen sus capacidades, enriquezcan sus conocimientos y mejoren sus competencias técnicas o profesionales, con la finalidad de garantizar una educación a lo largo de la vida orientada al desarrollo humano sostenible.

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El Perú tiene una deuda y un emplazamiento ético para reducir las brechas reproducidas por un sistema educativo formal que segrega y excluye, y que ha restringido a las personas jóvenes y adultas sus posibilidades de conseguir oportunidades de bienestar. En esta etapa de la vida, los espacios educativos no formales e informales pueden ser una forma de subsanar las inequidades y de garantizar a la educación de todas las personas, con énfasis en aquellas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

El 2003 se aprobó la educación básica alternativa² como «otra educación», una modalidad diferente para atender a quienes —con independencia de su edad— no tuvieron acceso o no culminaron la educación básica regular.³ La educación básica alternativa surgió con algunas coincidencias y diferencias al movimiento por la Educación para Personas Jóvenes y Adultas, con relación a la finalidad formativa y a los sujetos de atención. La primera reduce su ámbito a la educación básica formal y busca atender a las personas adolescentes, jóvenes y adultas, en tanto que la segunda asume otros procesos formativos a lo largo de la vida —formación laboral, desarrollo de la ciudadanía y atención a los requerimientos educativos de la vida

¹ El presente proyecto de ley se formula sobre la base de una propuesta inicial elaborada y presentada a este despacho congresal por la Oficina Nacional Perú de DVV International, el Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para la Educación de Adultos.

² Artículo 37 de la Ley 28044, Ley General de Educación, publicada con fecha 29 de julio del 2003.

³ Ministerio de Educación (2005). La otra educación ... Marco general para la construcción de la Educación Básica Alternativa. Lima, Dirección Nacional de Educación de Adultos. El coordinador de la consultoría EBA fue José Rivero Herrera.

cotidiana, entre otros—, tanto en el ámbito formal como no formal o informal, focalizando su atención en las personas jóvenes y adultas.⁴

Dos décadas después, sin embargo, la educación básica alternativa sigue representando una opción limitada, que no garantiza la universalización ni la calidad de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas, ni la preparación para la vida y el trabajo, y mucho menos, una atención de aprendizajes específicos que devienen a lo largo de la vida. En efecto, 181 mil 245 personas cursan la educación básica alternativa, lo que representa una cobertura insuficiente frente a las 8 millones 273 mil personas de 15 y más años de edad que no han culminado su educación básica. Ellas asisten a los 1 mil 400 Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) a nivel nacional.⁵

Otra modalidad importante es la educación técnico-productiva, que tiene por objeto facilitar el acceso al empleo y fomentar el emprendimiento mediante la formación técnica. Más de 219 mil personas desde los 14 años de edad asisten a los 1 mil 942 Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO), de los cuales el 42 % son públicos y el 58 % privados.⁶ Sin embargo, el esfuerzo gubernamental tampoco garantiza su calidad. Lo propio sucede con la educación comunitaria, que ha visto reducir su apoyo gubernamental y cuya sostenibilidad depende principalmente del esfuerzo de las comunidades y de las organizaciones comprometidas con su desarrollo.⁷

Como han consensuado distintos especialistas en Educación para Personas Jóvenes y Adultas, «nos movemos en un sistema educativo amplio, flexible y diversificado solo en la legislación y normatividad, pero que en la práctica es un sistema rígido, focalizado en el espacio escolar, que homogeniza la educación y sus servicios

⁴ Colectivo por la EPJA Transformadora, Colectivo Nacional de Educación Comunitaria, Consejo de Educación de Adultos de América Latina y Foro Educativo (2025). La Educación de Jóvenes y Adultos. Lima.

⁵ Ministerio de Educación (2025). Más de 180 000 personas retoman sus estudios gracias a la Educación Básica Alternativa. Nota de prensa. Lima, 15 de abril.

⁶ Ministerio de Educación (2025). Más de 219 00 peruanos acceden a formación técnica productiva gracias a los CETPRO. Nota de prensa. Lima, 25 de junio.

⁷ Rivero, Carol y Alex Sánchez (2024). Situación de la educación de jóvenes y adultos en el Perú: una mirada integral. Lima, Asociación Alemana para la Educación de Adultos – DVV International Perú y Centro de Investigaciones y Servicios Educativos (CISE) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), página 14.

educativos, un sistema desarticulado en el funcionamiento de sus etapas, modalidades, formas, que frena cualquier cambio que se intente para transitar de una Educación Básica Alternativa a una Educación de Personas Jóvenes y Adultas más integrada».⁸

Debe transitarse de una educación básica alternativa de carácter remedial hacia el reconocimiento y el impulso de una oferta integral, diversificada, multisectorial y continua de Educación para Personas Jóvenes y Adultas.⁹ Urge un cambio en la forma de entender el modelo, que no renuncie a su carácter compensatorio, allí donde se necesite, para pasar a una oferta diversificada y multiactoral, que permita un acceso más abierto a otras formas de educación.

Dos dimensiones de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas son especialmente relevantes, a saber, como aprendizaje y la social. La primera implica «un proceso de creación de capacidades de las personas y sus comunidades, que las habilitan para organizarse, expresarse, asociarse, actuar en redes, entender las coordenadas de la actual crisis y participar en la generación de una opinión pública global y local crítica y deliberante».¹⁰ En su dimensión social, es un componente clave en el desarrollo sostenible, por su sentido transformador de las personas y de sus contextos, orientado al cambio de estructuras sociales, al bien común y a la construcción de un mundo más humano.

La Educación para Personas Jóvenes y Adultas se desarrolla en la franja más extensa de la vida de las personas y, si bien muchas veces no se lleva a cabo en el ámbito formal, sí contribuye directamente al desarrollo de sus condiciones de vida, la empleabilidad, la protección social, el ejercicio ciudadano, la seguridad, el bienestar y el desarrollo integral. Debe ser concebida desde las personas, reconociendo la

⁸ Colectivo por la EPJA Transformadora, Colectivo Nacional de Educación Comunitaria, Consejo de Educación de Adultos de América Latina y Foro Educativo (2025). La Educación de Jóvenes y Adultos. Lima.

⁹ Ministerio de Educación (2020). Proyecto Educativo Nacional —PEN 2036—. El Reto de la Ciudadanía Plena. Lima, Consejo Nacional de Educación, página 119. Aprobado mediante Decreto Supremo 009-2020-MINEDU, publicado con fecha 29 de julio del 2020.

¹⁰ Osorio, Jorge. El giro neopragmático de la educación de personas jóvenes y adultas para el ejercicio de una plena ciudadanía global en el (pre-con)texto del COVID.

centralidad de los aprendizajes en función de sus necesidades, sus características y sus aspiraciones, y puede llevarse a cabo en diversos contextos y a lo largo de la vida.

El ejercicio pleno y universal del derecho a la educación es la finalidad pública central. Asimismo, reconocer la diversidad de los espacios y las circunstancias de las personas conduce a experiencias educativas flexibles y diversas, que, sin embargo, no deben conllevar a localismos o a la segregación; por el contrario, requieren prestar atención explícita a la inclusión, la equidad y la interculturalidad.

El Sistema Educativo Nacional debe integrar, conectar y reconocer las distintas formas de educación que desarrollan las personas a lo largo de su vida, dentro o fuera de la escolaridad, sean formales, no formales o informales, desde la educación comunitaria, la abierta, la popular y la continua, así como la actualización laboral y el empoderamiento ciudadano, para todas las trayectorias por las cuales se adquieren los aprendizajes que habilitan para el trabajo, la empleabilidad y la productividad.

Se requiere de una institucionalidad multisectorial, multimodal y multiactor para la Educación para Personas Jóvenes y Adultas, con nuevas formas institucionales y organizacionales, en el marco del Sistema Educativo Nacional, para promover, fomentar y articular las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos vinculados a esta materia, no solo desde el sector Educación, sino con otros sectores públicos, niveles de gobierno, el sector privado, la academia, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y otros que se estime pertinentes, a efectos de diversificar y ampliar la oferta de educaciones que tengan un impacto en la empleabilidad, el ejercicio ciudadano, la lucha contra la pobreza y el bienestar de las personas, en especial de aquellas se encuentran en situación de vulnerabilidad, asegurando la justicia social y educativa.

Por ello, y considerando que la Educación para Personas Jóvenes y Adultas implica la articulación de funciones en más de un área programática de acción, el presente proyecto de ley propone la creación de un sistema funcional¹¹ con instancias multisectoriales y multiactores en los tres niveles de gobierno, que asegure el cumplimiento de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los

¹¹ Artículo 45 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada con fecha 20 de diciembre del 2007.

proyectos vinculados a esta materia que requieren la participación de varias entidades del Estado, con la participación del sector privado, la academia, las organizaciones sociales, los organismos internacionales y otros que se estimen pertinentes.

El Ministerio de Educación tendría la calidad de ente rector¹² del nuevo sistema funcional, para lo cual se prevé la creación del Instituto Nacional de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas (INEPIA), con autonomía técnica, funcional y administrativa para el cumplimiento de sus funciones, y con calidad de pliego presupuestal. Este Instituto, a su vez, ejercería las funciones de Secretaría Técnica del órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica del sistema funcional.

2. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN

El presente proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (SINEPIA) guarda correspondencia con el capítulo segundo «De los Derechos Sociales y Económicos» del título primero «De la Persona y de la Sociedad» de la **Constitución Política de 1993**. En particular, con el artículo 13, que establece que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana; el artículo 14, que precisa que la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte, y prepara para la vida y el trabajo; el artículo 15, que consagra el derecho de los estudiantes a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico; el artículo 16, que impone al Estado el deber de asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas, y explicita que la educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad; y el artículo 17, que dispone que el Estado garantiza la erradicación del analfabetismo.

¹² El artículo 44 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que los sistemas están a cargo de un ente rector, que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

Asimismo, se relaciona con la **Ley 28044, Ley General de Educación**,¹³⁻¹⁴ que establece los lineamientos generales y del Sistema Educativo Nacional, las atribuciones y las obligaciones del Estado, y los derechos y las responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora. Su artículo 2 define la educación como un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida, y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de la cultura y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Su artículo 3 consagra la educación como un derecho fundamental de la persona y de la sociedad, y establece que el Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica. Su artículo 8 identifica los diez principios que sustentan la educación, a saber, la ética, la equidad,¹⁵ la inclusión,¹⁶ la calidad, la democracia, la interculturalidad, la conciencia ambiental, la creatividad y la innovación, la cultura de paz y no violencia, y la cultura de donación voluntaria de sangre. Y su artículo 9 precisa que sus fines son formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y la consolidación de su identidad y autoestima, y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con su entorno, así como el desarrollo de sus capacidades y sus habilidades para vincular su vida con el mundo del trabajo, y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento; y contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional, sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística, supere la pobreza, impulse el desarrollo sostenible del país, y fomente la integración latinoamericana teniendo en cuenta los efectos de un mundo globalizado.

¹³ La Ley 28044, Ley General de Educación fue publicada con fecha 29 de julio del 2003.

¹⁴ El Reglamento de la Ley 28044, Ley General de Educación fue aprobado mediante Decreto Supremo 011-2012-ED, publicado con fecha 7 de julio del 2012.

¹⁵ El literal b) del artículo 8 de la Ley 28044, Ley General de Educación establece que el principio de equidad garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, de permanencia y de trato en un sistema educativo de calidad.

¹⁶ El literal c) del artículo 8 de la Ley 28044, Ley General de Educación establece que, por el principio de inclusión, la educación incorpora a las personas con discapacidad y los grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.

Con más detalle, el artículo 32 de la Ley 28044, Ley General de Educación expresa que la educación básica satisface las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos, considerando las características individuales y socioculturales de los estudiantes; y se organiza en regular, alternativa y especial. La educación básica alternativa —a tenor del artículo 37— enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de las capacidades empresariales, y responde a las necesidades de los jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla, así como las niñas, niños y adolescentes, incluidos aquellos con discapacidad, que no insertaron oportunamente en la educación básica regular o que abandonaron el sistema educativo y su edad les impide continuar los estudios regulares, y los estudiantes que necesitan compatibilizar el estudio y el trabajo. Comprende también la alfabetización, que tiene como fin el autodesarrollo y el despliegue de las capacidades de lectoescritura y de cálculo matemático en las personas que no accedieron oportunamente a la educación básica.

El título tercero de la Ley 28044, Ley General de la Educación también regula la educación técnico-productiva y la educación comunitaria. La primera, conforme lo prevé el artículo 40,¹⁷ está orientada a la adquisición de las competencias laborales y de emprendimiento en una perspectiva de desarrollo sostenible y competitivo, con énfasis en las necesidades productivas a nivel regional y local. El artículo 46 precisa que la educación comunitaria se desarrolla desde las organizaciones de la sociedad y se orienta al enriquecimiento y el despliegue de las capacidades personales, al desarrollo de sus aprendizajes para el ejercicio pleno de la ciudadanía y a la promoción del desarrollo humano.

También impacta en la **Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**,¹⁸ específicamente en su artículo 82, precisándose —a la luz de las recomendaciones de la Séptima Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia

¹⁷ Texto vigente conforme a la modificación efectuada por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1375, Decreto Legislativo que modifica diversos artículos de la Ley 28044, Ley General de Educación, sobre educación técnico-productiva y dicta otras disposiciones, publicado con fecha 13 de agosto del 2018.

¹⁸ La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades fue publicada con fecha 27 de mayo del 2003.

y la Cultura (UNESCO)¹⁹— la responsabilidad directa y continua que tienen las municipalidades en el desarrollo de los programas y las acciones educativas dirigidos a las personas jóvenes y adultas.

Por su parte, el **Proyecto Educativo Nacional al 2036**²⁰ —el marco estratégico para la formulación de las políticas, las estrategias, los planes, los programas y los proyectos educativos nacionales, regionales y locales, así como de los proyectos y los planes de las instituciones educativas—²¹ enfatiza la visión de que «Todas las personas en el Perú aprendemos, nos desarrollamos y prosperamos a lo largo de nuestras vidas, ejerciendo responsablemente nuestra libertad para construir proyectos personales y colectivos, conviviendo y dialogando intergeneracional e interculturalmente en una sociedad democrática, equitativa, igualitaria e inclusiva, que respeta y valora la diversidad en todas sus expresiones y asegura la sostenibilidad ambiental».

El Proyecto Educativo Nacional al 2036 se plantea diez orientaciones estratégicas que, en su conjunto, representan una apuesta técnica y política por garantizar que todas las personas ejerzan su derecho a una educación que garantice un nivel óptimo de formación para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo toda la vida, para avanzar hacia una sociedad democrática con mayores niveles de bienestar.

En particular, la quinta orientación estratégica dispone que «El sistema educativo asegura que todas las personas, particularmente las poblaciones en situación de vulnerabilidad, aprendan a lo largo de sus vidas gracias a experiencias educativas diversificadas, pertinentes, oportunas, articuladas e inclusivas, haciendo posible el acceso y el uso competente de las tecnologías disponibles». Para ello, se debe identificar las mayores brechas referidas a acceso, trayectorias y experiencias educativas, culminación de los estudios y aprendizaje, respecto a las que se deben

¹⁹ La Séptima Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas fue organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Marrakech, Marruecos, del 15 al 17 de junio del 2022.

²⁰ El «Proyecto Educativo Nacional – PEN al 2036: El Reto de la Ciudadanía Plena» fue aprobado mediante Decreto Supremo 009-2020-MINEDU.

²¹ Artículo 4 del Reglamento de la Ley 28044, Ley General de Educación, aprobado mediante Decreto Supremo 011-2012-ED.

tomar acciones sostenidas y estratégicas acorde a las necesidades de las personas en sus diferentes momentos del ciclo de vida y en sus distintas circunstancias.

Y la sexta orientación estratégica dispone que «El sistema educativo promueve y certifica los aprendizajes logrados dentro o fuera de la escolaridad y brinda trayectorias diversas y flexibles a lo largo de la vida de las personas». Para ello, el sistema educativo ha de (a) mejorar y/o generar mecanismos para evaluar, reconocer y certificar aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida de las personas en cualquier espacio, incluyendo los entornos virtuales y durante el desarrollo de actividades productivas; (b) expandir, reforzar y diversificar las oportunidades educativas, de manera remedial —para quienes no han concluido la educación básica o no han logrado los aprendizajes esperados— para jóvenes, adultos y personas adultas mayores, prestando especial atención a aquellos en situación de particular desventaja, que los habilite para el trabajo o para continuar con la progresión de sus estudios, fortalezca su autonomía y mejore sus condiciones de vida; (c) desde los ciclos finales de la educación básica y en coordinación con otros sectores u organizaciones, fomentar espacios de aprendizaje en los que se incorporen experiencias en situaciones reales de trabajo, asegurando los derechos de las personas, a fin de fortalecer la empleabilidad de jóvenes y adultos; (d) promover condiciones para el desarrollo de iniciativas de diferentes actores que contribuyan al logro de aprendizajes; (e) asegurar que todas las experiencias educativas a lo largo de la escolaridad obligatoria vinculen los aprendizajes disciplinares a la reflexión autónoma sobre el sentido y la trascendencia, sin imponer sistemas de creencias particulares, sino, más bien, respetando y valorando la humana diversidad de caminos hacia una vida espiritual profunda. Asimismo, la escolaridad obligatoria debe brindar oportunidades para desarrollar la capacidad de expresión y apreciación de distintas manifestaciones culturales y, donde haya sido elegido por padres, madres, cuidadores o estudiantes —según las edades de estos— la religiosidad; (f) en el caso de la escolaridad obligatoria, garantizar y facilitar el acceso y la promoción de oportunidades para el desarrollo de actividades físicas y deportivas a lo largo de la vida, en tanto se encuentran estrechamente vinculadas a la mejora de la salud, la calidad de vida y el autoconcepto; (g) reconocer el valor que tienen las formas no tradicionales de aprendizaje, las experiencias en el mundo del trabajo, la educación abierta y a distancia para el logro de aprendizajes valiosos en todos los niveles educativos y etapas de la educación, tanto en momentos de emergencia como de sosiego y quehacer regular, asegurando que estas formas no tradicionales también

garanticen el derecho de las personas a una educación de calidad; (h) promover el reconocimiento de todas las modalidades de educación superior y técnico-productiva, dejando en el pasado la sobrevaloración de lo académico frente a lo profesional y, en particular, fortalecer la oferta de educación técnica, tecnológica y artística en todas las etapas de la educación, e implementar mecanismos transparentes y pertinentes para el tránsito entre todas las modalidades de acuerdo con la trayectoria elegida; (i) promover el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad que desarrollan iniciativas de educación comunitaria y la certificación de los aprendizajes comunitarios; y (j) contribuir al fortalecimiento de las instituciones educativas que promueven de diferente forma el aprendizaje profesional, como los Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO), los institutos y las escuelas de educación superior, las mismas que requieren mayor atención.

Conforme lo dispone la cuarta disposición complementaria y transitoria de la Constitución Política del Perú, los derechos y las libertades constitucionales se interpretan a la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Estado Peruano.

Precisamente, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, proclamada en 1948,²² fue el primer instrumento internacional que reconoció el derecho a la educación. En efecto, su artículo 26 consagra que toda persona tiene derecho a la educación y que esta tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos y las libertades fundamentales.

El presente proyecto de ley también guarda correspondencia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano al suscribir, aprobar y ratificar la **Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza** (1960),²³ el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y**

²² La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III).

²³ La Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza fue aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con fecha 14 de diciembre de 1960.

Culturales (1966)²⁴ y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988),²⁵ que reconocen que el derecho a la educación es para todos y precisan que, para lograr su pleno ejercicio, los Estados Partes deben fomentar o intensificar, entre otros, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de la instrucción primaria, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes.

Cabe precisar que, en 1995, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas²⁶ interpretó que el derecho de toda persona a la educación, reconocido en el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, exige que las personas de edad tengan acceso a programas educativos y de formación adecuados, y que se les facilite —de acuerdo con su preparación, aptitudes y motivaciones— el acceso a los distintos niveles del ciclo educativo, mediante la adopción de medidas adecuadas para facilitarles la alfabetización, la educación permanente, el acceso a la universidad, etcétera; y que se promueva para ellas programas no estructurados, basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, con el fin de desarrollar su sentido de autosuficiencia, así como la responsabilidad de la comunidad.

Cuatro años después, en 1999,²⁷ interpretó el derecho a la educación fundamental, previsto en el apartado d) del segundo párrafo del artículo 13 del Pacto Internacional

²⁴ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 16 de diciembre de 1966 en su Resolución 2200 A (XXI). Posteriormente, fue aprobado por el Estado Peruano mediante Decreto Ley 22129, publicado con fecha 29 de marzo de 1978.

²⁵ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —conocido como Protocolo de San Salvador— fue adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos con fecha 17 de noviembre de 1988. Posteriormente, fue aprobado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa 26448, publicada con fecha 27 de diciembre de 1998.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas (1995). Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. Observación general 6. E/C.12/1995/16/Rev.1. Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁷ Organización de las Naciones Unidas (1999). Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). Observaciones generales 13. E/C.12/1999/10. Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, página 7.

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, corresponde a la enseñanza básica y no se limita a quienes no hayan recibido o terminado el ciclo completo de la instrucción primaria, sino que alcanza a toda persona que no haya satisfecho sus necesidades básicas de aprendizaje.

Así, la educación fundamental se constituye en un componente integral de la educación de las personas jóvenes y adultas, y de la educación permanente, y debe cumplir —de manera interrelacionada— los criterios esenciales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. El primero exige instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. El segundo, a su vez, comprende la no discriminación, la accesibilidad material por su localización geográfica o por la tecnología moderna, y la accesibilidad económica. El tercero implica que los programas de estudio y los métodos pedagógicos han de ser aceptables, es decir, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. Y por la adaptabilidad, la educación debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y las comunidades en transformación, y de los estudiantes en contextos culturales y sociales variados.

Además de los mencionados instrumentos internacionales de carácter vinculante, el presente proyecto de ley guarda correspondencia con lineamientos específicos sobre la Educación para Personas Jóvenes y Adultas aprobadas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, como la **Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje** (1990),²⁸ que prevé que la educación básica debe proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos; la **Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos** (1997),²⁹ que incluye la educación formal y la permanente, la no formal y toda la gama de oportunidades de educación informal y ocasional existentes en una sociedad multicultural, en la que se reconocen los enfoques teóricos y los basados en la práctica; la **Declaración de**

²⁸ La Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas fue adoptada en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos que tuvo lugar en Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990, convocada conjuntamente por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); y el Banco Mundial.

²⁹ La Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos fue adoptada en la Quinta Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas (CONFITEA V), que tuvo lugar en Hamburgo, Alemania, del 14 al 18 de julio de 1997, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Incheon para la Educación 2030: Hacia una Educación Inclusiva y Equitativa de Calidad y un Aprendizaje a lo Largo de la Vida para Todos (2015),³⁰ que coloca el énfasis en la educación inclusiva y equitativa de calidad, y en la promoción de oportunidades de aprendizaje permanente para todos; **la Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (2015),³¹** que identifica tres ámbitos claves, a saber, la alfabetización y las habilidades básicas, la educación a lo largo de toda la vida y la formación profesional, y la educación liberal, popular y comunitaria, y las habilidades cívicas; y **el Marco de Acción de Marrakech: Aprovechar el Poder Transformador del Aprendizaje y la Educación de Adultos (2022).³²**

El mencionado Marco de Acción de Marrakech consagra siete principios y áreas prioritarias, a saber, (i) la promoción del aprendizaje y la educación de adultos desde una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida; (ii) la construcción de un nuevo contrato social para la creación de respuestas humanistas basadas en los derechos humanos, las sociedades democráticas, los principios éticos, la movilización de la inteligencia colectiva y un diálogo abierto basado en el conocimiento interdisciplinario; (iii) la lucha por alcanzar niveles adecuados de alfabetización, incluida la digital, y por salvar la considerable brecha de género; (iv) liberar el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para la acción climática; (v) la promoción de la igualdad de acceso de todos los estudiantes, incluyendo los adultos mayores, al aprendizaje en entornos digitales; (vi) la preparación a los adultos para el futuro del trabajo; y (vii) la creación de una cultura de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

³⁰ La Declaración de Incheon para la Educación 2030: Hacia una Educación Inclusiva y Equitativa de Calidad y un Aprendizaje a lo Largo de la Vida para Todos fue adoptada en el Foro Mundial sobre la Educación que tuvo lugar en Incheon, Corea del Sur, con fecha 21 de mayo del 2015.

³¹ La Recomendación sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos fue adoptada en la trigésimo octava reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que tuvo lugar en París, Francia, con fecha 13 de noviembre del 2015. Reemplaza la Recomendación de 1976.

³² El Marco de Acción de Marrakech: Aprovechar el Poder Transformador del Aprendizaje y la Educación de Adultos fue adoptada en la Séptima Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas (CONFITEA VII), que tuvo lugar en Marrakech, Marruecos, del 15 al 17 de junio del 2022, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

3. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

En el país, el 5 % de las personas de 15 y más años de edad —1 millón 216 mil personas— no saben leer ni escribir. Este analfabetismo afecta en mayor proporción al área rural, con el 12 %, mientras que en el área urbana es del 3 %. Según la región natural, la mayor proporción se ubica en la sierra, con el 8 %, seguida de la selva, con el 6 %, y la costa, con el 3 %. Según el sexo, la tasa de analfabetismo en las mujeres es del 7 %, mientras que en los hombres es del 2 %. Según la edad, los niveles más altos se concentran en los grupos de mayor edad; en efecto, las personas de 60 y más años presentaron el 15 %, para las de 50 a 59 años alcanzaron el 6 % y la población de 40 a 49 años registraron el 4 %. Según la condición socioeconómica, afectó en mayor medida a quienes se encuentran en situación de pobreza.³³

La brecha educativa —resultante del cruce de información entre la base de datos del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) del Ministerio de Educación versus las niñas, niños y adolescentes entre 4 y 18 años de edad del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)— asciende a 1 millón 039 mil 765 menores de edad que no están matriculados y que, en sus dos terceras partes, el 69 %, deberían pertenecer al nivel de educación secundaria.³⁴ Esta brecha representa desde ya una situación potencial de extraedad, si en el mejor de los casos logran retornar; y si no lo hacen, tendremos una dramática situación de abandono escolar.

Ocho millones 273 mil personas de 15 y más años de edad —la cuarta parte, el 24 %, de la población nacional— no han culminado su educación básica regular, en primaria o en secundaria. La educación básica alternativa, sin embargo, representa una opción limitada para la universalización en la atención de dichas personas jóvenes y adultas,

³³ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2025). Perú: Indicadores de educación, según Departamentos, 2014-2024. Lima, Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, páginas 101 y siguientes.

³⁴ Informe 00129-2023-MINEDU/SPE-OSEE-UE, de fecha 8 de setiembre del 2023, remitido por la Jefatura de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación a la Secretaría de Planificación Estratégica del mismo sector.

con solo 181 mil 245 estudiantes.³⁵ Y la educación técnico-productiva, por su parte, involucra a 221 mil 453 estudiantes.³⁶

Casi la quinta parte, el 17 %, de la población joven de 15 a 29 años de edad —1 millón 414 mil personas— ni estudian ni trabajan, incluyendo a quienes están desocupados o económicamente inactivos, afectando en mayor proporción a los jóvenes del área urbana, con el 18 %, con relación al área rural, que tiene el 14 %. Eventos personales como la convivencia y el embarazo precoz suelen truncar prematuramente los estudios de las mujeres, influyendo en su alejamiento de la educación y el trabajo, generando que la denominada «Generación NINI» en las mujeres sea del 23 %, mientras que en los hombres es del 12 %. Según la región natural, la costa es la más afectada, con el 18 %, seguida por la selva, con el 17 %, y la sierra, con el 16 %. Según la edad, el grupo de 25 a 29 años concentra el 20 %, seguido del grupo de 18 a 24 años, con el 17 % y del grupo de 15 a 17 años, con el 13 %. Según la condición socioeconómica, los jóvenes de los quintiles más pobres conformaban en mayor proporción los NINI.³⁷

El 71 % de la población económicamente activa (PEA) ocupada —17 millones 180 mil personas mayores de 14 años de edad— tienen un empleo informal, la mitad de los cuales se concentran en las actividades agropecuarias y pesca, y el comercio. La informalidad en el ámbito rural llega al 94 %, mientras que en el urbano representa el 66 %. En las empresas de menor tamaño relativo se encuentra la mayor proporción de este tipo de empleo; el 83 % de la población ocupada con empleo informal lo hace en empresas de cinco o menos personas ocupadas, en tanto que el 62 % de la población formal laboran en empresas de 31 a más personas. Casi la mitad, el 47 %, de los trabajadores informales se desempeñan por cuenta propia y el 13 % son familiares auxiliares o no remunerados.³⁸

³⁵ Ministerio de Educación (2025). Más de 180 000 personas retoman sus estudios gracias a la Educación Básica Alternativa. Nota de prensa. Lima, 15 de abril.

³⁶ Ministerio de Educación (2025). Más de 219 00 peruanos acceden a formación técnica productiva gracias a los CETPRO. Nota de prensa. Lima, 25 de junio.

³⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2025). Perú: Indicadores de educación, según Departamentos, 2014-2024. Lima, Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, páginas 118 y siguientes.

³⁸ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2024). Producción y Empleo Informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2022-2023. Lima, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, páginas 49 y siguientes.

La aprobación del presente proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas garantizará una oferta más abarcadora y diversificada, que permitirá que las competencias desarrolladas en los espacios formales, no formales o informales redunden en la inclusión, la equidad y el desarrollo del país, al ofrecer a quienes no accedieron oportunamente a la educación básica la posibilidad de completar sus estudios, reducir las brechas sociales y mejorar las oportunidades laborales. Esto último, por ejemplo, a través del enfoque hacia la disminución del trabajo informal, el desarrollo de competencias y habilidades requeridas para su empleabilidad, la formación permanente del trabajador, el empleo juvenil digno y el apoyo diferencial a las madres trabajadoras, y el incremento de las ofertas semipresenciales, virtuales y los estudios independientes. Además, al adquirir conocimientos y habilidades, las personas jóvenes y adultas se empoderan para la toma de decisiones informadas, participan activamente en sus comunidades y mejoran su calidad de vida.³⁹

Se advierte, pues, la enorme potencialidad transformadora de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas, tanto a nivel individual como colectivo. Su potencial personal y emancipador permite reconstruir trayectorias educativas interrumpidas y fortalecer la autoestima, promover la conciencia ética y la capacidad de tomar decisiones autónomas, y favorecer el desarrollo integral. Su potencial comunitario fortalece el tejido social; contribuye a la construcción de ciudadanía, la cultura de paz y la convivencia democrática; revaloriza los saberes locales, culturales y ancestrales, vinculando el aprendizaje con la vida cotidiana; y genera espacios de diálogo intergeneracional e intercultural. Su potencial económico y productivo mejora las capacidades laborales y de emprendimiento, ampliando las oportunidades de empleo; fomenta una economía solidaria y sostenible, basada en el aprendizaje práctico y comunitario; y aporta al desarrollo local mediante proyectos educativos-productivos. Y su potencial para el desarrollo sostenibles promueve una educación para la sostenibilidad y el «buen vivir», articulando conocimientos técnicos y éticos; y contribuye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas. Así, no se trata solo de compensar una educación no recibida durante la

³⁹ Rivero, Carol y Alex Sánchez (2024). Situación de la educación de jóvenes y adultos en el Perú: una mirada integral. Lima, Asociación Alemana para la Educación de Adultos – DVV International Perú y Centro de Investigaciones y Servicios Educativos (CISE) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), páginas 121.

infancia, sino de abrir oportunidades para aprender a lo largo de la vida y fortalecer la participación social, económica y cultural.

4. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO

El presente proyecto de ley guarda concordancia con la décimo segunda política de Estado del Acuerdo Nacional,⁴⁰ el «Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte». Esta política promueve el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad, que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social, reconociendo la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, incluso de salidas múltiples. La educación peruana pondrá énfasis en los valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad. Con ese objetivo, el Estado promoverá, entre otros, la Educación de Personas Jóvenes y Adultas, y la educación laboral en función de las necesidades del país.

⁴⁰ El Acuerdo Nacional fue suscrito con fecha 22 de julio del 2002 por las principales fuerzas políticas y sociales del país, y constituye un espacio de diálogo y construcción de consensos para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, y para afirmar la gobernabilidad democrática. Ha aprobado 35 políticas de Estado, que se agrupan en cuatro grandes objetivos, a saber, el fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho, el desarrollo con equidad y justicia social, la promoción de la competitividad del país y la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.