



PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA CONTINUIDAD DE LOS ESTUDIOS PARA LAS PERSONAS QUE QUEDAN EN ORFANDAD MEDIANTE OTORGAMIENTO DE BECAS EN LOS NIVELES BASICO, TECNICO Y UNIVERSITARIO

Los legisladores que suscriben, la iniciativa del congresista Américo Gonza Castillo, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, electo por la Región Cajamarca, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el Artículo 107° de Constitución Política del Perú y los artículos 22°, literal e) y los artículos 75° y 76° inciso 2 del Reglamento del Congreso de la República; presentan la siguiente iniciativa legislativa:

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente ley;

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE GARANTIZA LA CONTINUIDAD DE LOS ESTUDIOS PARA LAS PERSONAS QUE QUEDAN EN ORFANDAD MEDIANTE OTORGAMIENTO DE BECAS EN LOS NIVELES BASICO, TECNICO Y UNIVERSITARIO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto garantizar la continuidad de los estudios para las personas que quedan en orfandad mediante otorgamiento de becas en los niveles básico, técnico y universitario.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene como finalidad la continuidad y culminación de los estudios a través del otorgamiento de becas a estudiantes que quedan en situación de orfandad.

Artículo 3. Derecho a la beca de orfandad

Los estudiantes comprendidos en la presente ley tienen derecho a una beca de estudios en el mismo centro educativo, instituto o universidad pública o privada donde cursa estudios hasta la culminación del nivel de estudios respectivo, siempre que acrediten carecer de recursos económicos para solventar dichos estudios, ante el fallecimiento del padre y/o madre, encargado del sustento económico.

El beneficio podrá suspenderse por un ciclo académico o un año escolar en caso de bajo rendimiento académico o mala conducta del beneficiario, pudiendo recuperarse si la causal de suspensión es superada. La beca se pierde de manera definitiva en caso de expulsión del estudiante.



Artículo 4. Autoridad responsable

El Ministerio de Educación es el encargado del cumplimiento de lo establecido en la presente ley, dictando las normas reglamentarias correspondientes en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario a partir de su entrada en vigencia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Derogación

Se modifican las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente ley, incluyendo parte de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 29837, en cuanto su contenido es asumido y regulado por la presente norma.

Segunda. Vigencia

La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, setiembre de 2025

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1.1. Marco normativo

1.1.1. Legislación nacional

a. Constitución Política del Perú (1993)

- Artículo 13: Reconoce a la educación como derecho fundamental y deber del Estado.
- Artículo 16: Establece que el Estado coordina la política educativa y asegura igualdad de oportunidades de acceso y permanencia.
- Artículo 19: Señala que las instituciones educativas tienen un rol en la formación integral y reconoce beneficios tributarios y responsabilidades.

b. Ley N.° 23585 (1983), Ley de Estudiantes de planteles y universidades particulares que pierdan a sus padres o tutores tienen derecho a beca

- Reconoce el derecho de los estudiantes de centros educativos y universidades privadas que pierdan a sus padres, tutores o sostenes económicos a acceder a una beca integral en la institución donde estudian.

c. Decreto Supremo N.° 26-83-ED (1983)

- Reglamento de la Ley N.° 23585. Precisa el procedimiento y requisitos para acceder a las becas por orfandad en instituciones privadas.

d. Ley N.° 28044, Ley General de Educación (2003)

- Define los principios y fines de la educación nacional, asegurando equidad, inclusión y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Ley N.° 29837 (2012), Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito educativo.

- Crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC.
- Su Primera Disposición Complementaria Transitoria recoge el derecho a beca por orfandad, aunque de manera transitoria y subordinada.

f. Ley N.° 30493 (2016), Ley que regula la política remunerativa del auxiliar de educación en las instituciones educativas públicas, en el marco de la ley 29944, ley de reforma magisterial.

- Reconoce y protege a los huérfanos de las víctimas de feminicidio, estableciendo beneficios sociales, entre ellos acceso a la educación.

g. Ley N.° 31224 (2021), Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación

- Establece como función del MINEDU promover políticas y supervisar programas de becas educativas en todos los niveles y modalidades.

1.1.2. Legislación internacional

a. Convenio sobre los Derechos del Niño (1989), ratificado por el Perú en 1990.

- Artículo 28: Reconoce el derecho del niño a la educación y obliga a los Estados a adoptar medidas para asegurar la permanencia escolar.

b. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Agenda 2030

- ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida.

1.2. Antecedentes

El derecho a la educación ha sido reconocido constitucionalmente en el Perú como un derecho fundamental y un deber irrenunciable del Estado. En este marco, el Congreso de la República, mediante la Ley 23585 de 1983, estableció que los estudiantes de centros educativos y universidades privadas que perdieran a sus padres, tutores o principales sostenes económicos, accedieran al beneficio de una beca que les garantizara la continuidad de sus estudios hasta culminar el respectivo nivel o alcanzar la graduación (Congreso de la República, 1983). Esta norma, reglamentada a través del D.S. 26-83-ED, marcó un hito en la protección educativa de estudiantes en condición de vulnerabilidad.

No obstante, el tiempo ha evidenciado que la mencionada ley quedó desactualizada frente a los nuevos escenarios educativos y sociales. En 2012, la creación del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – PRONABEC, mediante la Ley 29837, retomó en su Primera Disposición Complementaria Transitoria la esencia de la Ley 23585, reafirmando la protección a estudiantes en situación de orfandad (Congreso de la República, 2012). Sin embargo, dicha incorporación se hizo como disposición transitoria y no como un régimen legal autónomo, generando vacíos de interpretación y restando solidez a su aplicación.

La persistencia de normas dispersas, sumada al carácter accesorio de la disposición transitoria, ha dificultado la consolidación de un marco estable que asegure con claridad y permanencia el derecho a la educación de este grupo altamente vulnerable. En palabras del Ministerio de Educación (2019), la fragmentación normativa y la ausencia de un cuerpo sistemático generan deficiencias en la cobertura y sostenibilidad de los programas de becas.

1.3. Identificación del problema

La problemática que motiva esta propuesta se centra en la situación de desprotección de los estudiantes de instituciones privadas que enfrentan la pérdida de su padre, tutor o sostén económico. En estos casos, la falta de un soporte normativo sólido incrementa el riesgo de deserción escolar y universitaria. Según la Defensoría del Pueblo (2024), más de 46 000 escolares dejaron de estudiar en un solo año, siendo la falta de recursos uno de los principales factores. Asimismo, más de 361 000 niños y adolescentes se encuentran fuera del sistema educativo en el país (Infobae, 2023).

Estos datos revelan que la orfandad, al privar a los estudiantes de su principal respaldo económico, agrava las probabilidades de abandono. La UNESCO (2022) ha advertido que las interrupciones educativas por causas económicas generan efectos intergeneracionales negativos, perpetuando la desigualdad y limitando la movilidad social. A ello se suma que las becas y ayudas económicas han demostrado ser uno de los instrumentos más eficaces para frenar la deserción, especialmente en contextos de pobreza y vulnerabilidad (OCDE, 2021).

1.4. Estado actual de la situación y nuevo escenario con la propuesta

En el estado actual, el marco legal que ampara a los estudiantes huérfanos en instituciones privadas resulta fragmentado e insuficiente. La Ley 23585 sigue formalmente vigente, pero sin actualizaciones que la adecúen a la realidad actual. La disposición transitoria de la Ley 29837 retoma parcialmente su contenido, aunque lo hace de forma subordinada, sin otorgarle la estabilidad ni la autonomía que requiere. Además, el reglamento aprobado en 1983 ya no responde a las necesidades del sistema educativo contemporáneo, que incluye un número creciente de institutos de educación superior tecnológica y pedagógica, hoy esenciales para la inserción laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad (Ministerio de Educación, 2021).

El nuevo escenario que genera la propuesta consiste en consolidar un régimen legal autónomo y permanente, con rango de ley independiente, que regule expresamente el otorgamiento de becas en centros educativos, institutos y universidades privadas. Con ello se asegura que los estudiantes en orfandad no enfrenten trabas normativas, duplicidades legales ni interpretaciones restrictivas. Además, se precisan reglas claras sobre las condiciones de acceso, suspensión temporal y pérdida definitiva del beneficio, garantizando seguridad jurídica tanto para los estudiantes como para las instituciones.

1.5. Necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

La necesidad de esta norma es evidente si se considera que la orfandad coloca a los estudiantes en un estado de vulnerabilidad educativa crítica. UNICEF (2022) ha documentado que más de 700 000 niños en el Perú han interrumpido sus estudios debido a factores económicos y familiares, situación que refleja la urgencia de políticas públicas que aseguren la continuidad educativa en contextos de crisis.

La viabilidad de la propuesta es igualmente clara: el costo fiscal directo es mínimo, ya que el otorgamiento de las becas recae en las instituciones privadas, mientras que el Estado, a través del Ministerio de Educación, se limita a dictar normas reglamentarias y a supervisar su cumplimiento. La CEPAL (2020) señala que este tipo de esquemas de corresponsabilidad entre Estado e instituciones privadas son mecanismos eficientes y sostenibles en la región, pues distribuyen las cargas de manera equitativa y sin comprometer el presupuesto público.

La oportunidad de esta iniciativa está vinculada con la urgencia de reducir las brechas de desigualdad educativa, particularmente en el contexto de recuperación postpandemia. La OCDE (2021) resalta que los países que implementan programas legales claros y permanentes de becas logran reducir significativamente los índices de abandono escolar en jóvenes en riesgo. En el Perú, esta propuesta representa un paso decisivo para reforzar el capital humano, garantizar igualdad de oportunidades y consolidar el derecho a la educación como un bien público esencial.

1.6. Análisis del marco normativo

El marco legal actual presenta vacíos y superposiciones que justifican plenamente la aprobación de una nueva norma. La Ley 23585, aunque pionera, no contempla explícitamente a los institutos. La Ley 29837, a través de su disposición transitoria, recoge el beneficio, pero lo hace de manera accesoria, privándolo de estabilidad. Finalmente, el D.S. 26-83-ED, que reglamenta la Ley 23585, carece de pertinencia frente a la diversificación de la oferta educativa privada en la actualidad.

La presente propuesta busca resolver estos problemas otorgando rango de ley independiente a lo que hasta ahora es solo una disposición transitoria. De esta manera, se deroga la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 29837 en lo pertinente, consolidando en un único cuerpo legal un régimen autónomo, sistemático y permanente. Esta acción se encuentra plenamente alineada con la Constitución Política del Perú (1993), que en su artículo 13 establece que la educación es un derecho fundamental y que el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La propuesta legislativa se enmarca plenamente dentro del ordenamiento jurídico peruano y no contraviene disposición alguna de la Constitución Política del Perú. Por el contrario, la iniciativa fortalece el mandato contenido en el artículo 13 de la Carta Magna, que reconoce a la educación como derecho fundamental y obliga al Estado a garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo (Constitución Política del Perú, 1993).

En cuanto a sus efectos sobre la legislación vigente, la norma armoniza y sistematiza disposiciones dispersas que hoy se encuentran tanto en la Ley 23585 como en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 29837, eliminando así duplicidades y vacíos de interpretación. La nueva ley asume de manera autónoma el contenido de dichas

normas, otorgándole rango legal permanente y derogando la disposición transitoria mencionada en la medida de su incompatibilidad. De esta manera, se genera un único cuerpo normativo integral y actualizado, evitando la dispersión que ha debilitado la eficacia del régimen de becas por orfandad.

Es importante destacar que la propuesta no colisiona con leyes vigentes relacionadas a la protección de la infancia, la adolescencia o la juventud, como la Ley General de Educación (Ley 28044) o la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (Ley 31224), sino que se integra de forma complementaria al reforzar la protección de estudiantes de instituciones privadas en situación de vulnerabilidad económica. En esa línea, el Ministerio de Educación (2019) ya advertía que uno de los principales desafíos de los programas de becas era la falta de claridad normativa y la necesidad de marcos legales más consistentes.

Asimismo, la propuesta no impone obligaciones incompatibles con los derechos y deberes de las instituciones privadas de educación reconocidos por la ley. Por el contrario, establece un marco de corresponsabilidad que responde a principios de solidaridad social y responsabilidad institucional, en concordancia con los compromisos asumidos por el Perú en materia de derechos humanos y educación inclusiva, recogidos por organismos como la UNESCO (2022) y la OCDE (2021).

En consecuencia, la vigencia de esta norma producirá un efecto positivo en el ordenamiento jurídico nacional al:

1. Actualizar y consolidar un régimen fragmentado, otorgándole autonomía y permanencia legal.
2. Evitar contradicciones normativas, al derogar expresamente las disposiciones transitorias que hoy cumplen un rol insuficiente.
3. Reforzar la coherencia legislativa con la Constitución y con las políticas nacionales de educación y equidad social.

En síntesis, el impacto sobre la legislación nacional es de naturaleza armonizadora y complementaria, en la medida que esta propuesta no deroga derechos, no limita garantías constitucionales ni genera contradicciones con otras disposiciones vigentes, sino que consolida un marco jurídico de protección educativa que se alinea a los principios de equidad, continuidad y universalidad del derecho a la educación.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gasto ni egreso alguno al erario nacional, por cuanto su contenido se limita a establecer un régimen de otorgamiento de becas a estudiantes en situación de orfandad dentro de los centros educativos, institutos y universidades privadas. Es decir, la obligación principal de brindar el beneficio recae en las instituciones educativas privadas, que asumen la exoneración de los pagos de matrícula y pensiones de enseñanza correspondientes, mientras que el Estado, a través del Ministerio de Educación, únicamente desempeña un rol normativo, de supervisión y de fiscalización.

Desde una perspectiva fiscal, esto implica que la norma no demanda una asignación presupuestaria adicional al Tesoro Público ni requiere la creación de partidas especiales, por lo que su implementación es financieramente viable y sostenible. Esta configuración resulta coherente con experiencias comparadas en la región, donde las obligaciones solidarias de instituciones privadas han demostrado ser mecanismos efectivos para reducir las brechas educativas sin comprometer el gasto público (CEPAL, 2020).

En cuanto a los costos privados, las instituciones educativas podrían enfrentar una disminución marginal en sus ingresos derivados de las pensiones que dejarían de percibir de los beneficiarios. Sin embargo, este costo se ve compensado por beneficios institucionales y sociales como la reducción de la morosidad y se asegura la permanencia de los estudiantes, evitando la deserción abrupta, se fortalece la responsabilidad social corporativa de las instituciones privadas, incrementando su legitimidad y prestigio en la sociedad y se consolida un marco legal que otorga seguridad y previsibilidad a las instituciones, reduciendo la discrecionalidad y posibles conflictos legales.

Por otro lado, los beneficios sociales y económicos que genera la norma son significativamente mayores que los costos privados asumidos:

1. Continuidad educativa: los estudiantes huérfanos podrán culminar su formación en igualdad de condiciones, lo que reduce el impacto de la orfandad sobre sus trayectorias de vida.
2. Reducción de la deserción escolar y universitaria: el Perú enfrenta aún altos niveles de abandono; solo en 2023 más de 361 000 niños y adolescentes estaban fuera del sistema educativo (Infobae, 2023). La norma constituye un instrumento concreto para revertir esa tendencia en uno de los grupos más vulnerables.
3. Aumento del capital humano: como ha señalado la OCDE (2021), la educación es el principal determinante de la productividad laboral y del crecimiento económico de largo plazo. Permitir que jóvenes en situación de orfandad completen su educación fortalece el potencial de desarrollo del país.
4. Disminución de costos sociales futuros: al prevenir la deserción, se reducen los riesgos de desempleo, subempleo e informalidad en este grupo de jóvenes, lo que implica menores costos para el Estado en asistencia social y mayor aporte en tributos y productividad a largo plazo (UNESCO, 2022).

En conclusión, el análisis costo–beneficio evidencia que la propuesta resulta altamente favorable: no genera gasto público directo, impone un costo marginal y socialmente justificable a las instituciones privadas, y produce un impacto positivo sustancial en la equidad educativa, la cohesión social y la productividad nacional.

IV. VINCULACION DE LA PROPUESTA CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con los objetivos, políticas de Estado y temas priorizados en la Agenda Legislativa 2024–2025, aprobada por el Congreso de la República.

En primer lugar, se vincula con el **Objetivo II: Equidad y Justicia Social**, que establece como eje central la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. Dentro de este marco, la propuesta responde directamente a la **Política de Estado 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, y a la Política de Estado 12: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte**. La iniciativa de otorgar becas educativas en instituciones privadas a estudiantes en situación de orfandad contribuye a garantizar el principio de igualdad material, pues ofrece a quienes enfrentan una situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica la posibilidad de culminar su trayectoria educativa en igualdad de condiciones con sus pares.

Asimismo, la propuesta se articula de manera específica con los temas y proyectos legislativos priorizados en la Agenda, tales como el **Tema 38: sobre el acceso a la educación y la calidad en el contenido de esta, y el Tema 39: apoyo a los estudiantes de educación básica, institutos y universidades**. La medida propuesta amplía la cobertura de apoyo a estudiantes al incluir expresamente a quienes cursan estudios en instituciones privadas, asegurando que la pérdida del padre, tutor o sostén económico no se traduzca en abandono escolar o universitario.

De igual modo, la iniciativa se conecta con el **Tema 67: defensa y protección de la familia, la niñez, la adolescencia y la juventud**, toda vez que busca resguardar a los estudiantes que, tras la pérdida de un miembro fundamental de su familia, se encuentran en riesgo de exclusión educativa. En esta línea, la ley se integra coherentemente con los compromisos nacionales de protección integral de la niñez y adolescencia, reconocidos como prioridad legislativa en el período 2024–2025.

En suma, la propuesta legislativa refuerza la materialización de los compromisos del Acuerdo Nacional en materia de equidad social y educación de calidad, y se ubica dentro de los temas prioritarios definidos por la Agenda Legislativa 2024–2025, tanto en el eje de educación como en el de protección de la niñez y adolescencia. Su aprobación significará avanzar en el cumplimiento de los compromisos de Estado en favor de la equidad, la justicia social y la garantía plena del derecho a la educación para los estudiantes en situación de orfandad.

V. VINCULACION DE LA PROPUESTA CON LAS POLITICAS DE ESTADO EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa encuentra plena coherencia con las **Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**, en tanto promueve la equidad educativa, la protección de la infancia y juventud, y el fortalecimiento de la cohesión social.

En primer lugar, se vincula directamente con la **Política de Estado 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación**, cuyo objetivo central es garantizar que todas las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, tengan acceso equitativo a bienes y servicios básicos. La propuesta de otorgar becas a estudiantes en situación de orfandad asegura que la pérdida del padre, tutor o sostén económico no se

convierta en un factor de exclusión educativa, contribuyendo a cerrar brechas de desigualdad en el acceso y permanencia en el sistema educativo.

Asimismo, la propuesta se articula con la **Política de Estado 12: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte**, que busca garantizar la universalización de la educación como derecho fundamental. Si bien la política se centra en el sistema público, su espíritu orientador de equidad y universalidad encuentra correspondencia en esta norma, ya que la educación en instituciones privadas también constituye una vía de formación significativa para miles de estudiantes. En este sentido, la iniciativa amplía el espectro de protección del derecho a la educación a quienes, aun estando en instituciones privadas, enfrentan una situación de vulnerabilidad económica extrema por orfandad.

De igual forma, la propuesta se relaciona con la **Política de Estado 15: Acceso a la justicia e independencia judicial**, en cuanto contribuye a reforzar el principio de igualdad material y no discriminación, ya que garantiza que el acceso y la permanencia en el sistema educativo no estén condicionados por la pérdida de un sostén familiar. El fortalecimiento de mecanismos legales autónomos y estables, como los que plantea la iniciativa, contribuye a asegurar seguridad jurídica para los estudiantes y las instituciones.

Finalmente, la propuesta responde a los compromisos del Estado peruano en materia de **Política de Estado 19: Garantía de los derechos de la niñez, adolescencia y juventud**, la cual establece la obligación de brindar protección integral a este grupo poblacional. El otorgamiento de becas a estudiantes en situación de orfandad constituye un mecanismo concreto de protección que asegura la continuidad de su formación educativa, en concordancia con la visión de desarrollo humano integral que promueve el Acuerdo Nacional.

En síntesis, la propuesta legislativa se alinea a los principios y objetivos de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, al promover la igualdad de oportunidades, la equidad educativa, la protección de la infancia y juventud, y la consolidación de un marco legal estable que garantice el ejercicio pleno del derecho a la educación.

Referencias

- CEPAL. (2020). *Protección social y educación en América Latina*. CEPAL.
- Congreso de la República. (1983). *Ley 23585: Estudiantes de planteles y universidades particulares que pierdan a sus padres o tutores tienen derecho a beca*. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2012). *Ley 29837: Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo*. Diario Oficial El Peruano.
- Constitución Política del Perú. (1993).
- Defensoría del Pueblo. (2024, mayo 1). *Más de 46 000 escolares dejaron de estudiar en un año*. La República. <https://larepublica.pe>
- Infobae. (2023, octubre 24). *Deserción escolar en el Perú: más de 360 mil niños y adolescentes no reciben educación*. Infobae. <https://www.infobae.com/peru>



- Ministerio de Educación. (2019). *Evaluación de los programas de becas y ayudas educativas en el Perú*. Lima: MINEDU.
- Ministerio de Educación. (2021). *Estadísticas de la Educación Superior Tecnológica y Pedagógica*. Lima: MINEDU.
- OCDE. (2021). *Education at a Glance 2021*. París: OECD Publishing.
- UNICEF. (2022, mayo 13). *Más de 700 mil niños han dejado la escuela en el Perú*. UNICEF Perú. <https://www.unicef.org/peru>
- UNESCO. (2022). *Education for All Global Monitoring Report 2022*. París: UNESCO.