

Educación para la democracia del PEN a la escuela, de la norma a la acción

La autora propone que poner en marcha el Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036 tiene como desafío articular la gobernanza en los tres niveles de gobierno, asumiendo un enfoque territorial. Esto implica construir consensos básicos y garantizar la voluntad de políticos y funcionarios públicos, así como de la sociedad civil.

Education for democracy: from the National Education Plan to the school, from the norm to action

The author proposes that implementing the National Education Project (PEN) by 2036 presents the challenge of articulating governance at all three levels of government, adopting a territorial approach. This implies building basic consensus and securing the commitment of politicians, public officials, and civil society.

PALABRAS CLAVE:

Educación y democracia, Gobernanza educativa, Descentralización, Interculturalidad,

KEYWORDS:

Education and democracy, Educational governance, Decentralization, Interculturality,

CAROLINA NEYRA LÓPEZ

Doctora en Educación, magíster en Psicopedagogía e investigadora del Registro Nacional Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (RENACYT). Actualmente es asesora y docente universitaria.

EL PEN COMO MARCO ESTRATÉGICO

El *Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2036: el reto de la ciudadanía plena* es una política de Estado que orienta la acción educativa del país y exige coherencia entre decisiones nacionales, regionales y locales. Su aprobación por el Decreto Supremo 009-2020-Minedu (28.7.2020) lo hace de observancia obligatoria para el Estado en sus tres niveles de gobierno, y convoca también a los actores no estatales y a la sociedad en su conjunto a alinear esfuerzos para garantizar el derecho a aprender a lo largo de la vida. Como marco estratégico, el PEN plantea transformaciones estructurales y de largo plazo, pero a la vez demanda la priorización de acciones de corto y mediano plazo, con enfoque territorial.

Su implementación es multisectorial, intergubernamental e institucional, y se articula con el Sistema Nacional de Planeamiento (Sinaplan). Mientras que el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) define el horizonte del desarrollo del país, el PEN impulsa el desarrollo de las personas y las condiciones de su educabilidad. Esta arquitectura exige liderazgo público y gobernanza cooperativa, desde las políticas nacionales hasta los proyectos educativos regionales y la gestión escolar, con metas compartidas y responsabilidades claramente distribuidas.

En términos de sentido de la educación, el PEN orienta la acción para concretar ciudadanía plena, igualdad de oportunidades, interculturalidad y derechos humanos en la experiencia cotidiana de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas a lo largo del ciclo de vida. Con este anclaje, en las secciones siguientes se examina el diagnóstico frente a los énfasis del PEN, se definen prioridades ejecutables y se precisan las condiciones habilitantes para que el próximo gobierno y las regiones conviertan la norma en resultados visibles para cada estudiante (cuadro 1).

DIAGNÓSTICO, DEL DATO A LA DECISIÓN: BRECHAS QUE BLOQUEAN EL DERECHO A APRENDER A LO LARGO DE LA VIDA

En la primera infancia (0 a 5 años), los avances son frágiles y desiguales: persisten altas tasas de partos prematuros (22,1 %) y de bajo peso al nacer (7,5 %) (INEI, ENDES 2023); asimismo, siguen siendo críticas la desnutrición crónica (11,5 %) y la anemia (43,1 % en niñas y niños de 6 a 35 meses) (INEI, ENDES 2023), especialmente en zonas rurales. Si bien la lac-

tancia materna exclusiva muestra mejoras (69,3 %), la suplementación con hierro continúa siendo baja (32,0 %) (INEI, ENDES 2023). Del mismo modo, la cobertura de inmunización completa en menores de 36 meses (62,1 %) sigue siendo insuficiente (INEI, ENDES 2023), al igual que la cobertura educativa para niñas y niños de 0 a 2 años (6,8 %) (Minedu, Escala, 2022). Sin un paquete territorializado de intervenciones integrales —Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED), vacunación efectiva, agua y saneamiento, y expansión pertinente de la educación inicial—, con prioridad rural e indígena, la promesa de igualdad desde el nacimiento sigue trunca.

En educación primaria y secundaria se combinan avances puntuales con rezagos estructurales: se reporta una recuperación en cuarto de primaria, pero hay estancamiento en sexto (solo 24,9 % alcanza el nivel satisfactorio en lectura), evidenciando que los aprendizajes no se consolidan (ENLA-UMC, 2024). La infraestructura es un cuello de botella: solo el 11,1 % de primaria y 14,6 % de secundaria tienen servicios básicos, internet y accesibilidad (CNE, 2025). En síntesis, persiste una brecha entre el currículo prescrito y la experiencia real de aprendizaje, que exige combinar aceleración pedagógica, fortalecimiento docente y cierre urgente de brechas de infraestructura y conectividad para que en el aula se pueda enseñar lo que el currículo propone.

En educación rural se atiende a 1,9 millones de estudiantes (23,8 % de la educación básica regular) en 42 795 locales escolares con condiciones muy precarias. La matrícula neta en secundaria se recupera (80,6 %), pero en un porcentaje que sigue siendo preocupante (INEI-Enaho, 2024). Los modelos de secundaria diferenciada (alternancia, residencia, tutorial) tienen potencial, pero carecen de escala y soporte sostenido (Minedu, 2024). Con 12 % de atraso escolar (Minedu, 2024), solo 4,1 % de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio en matemáticas (ENLA-UMC, 2023), sin financiamiento territorializado, redes rurales activas, conectividad garantizada ni expansión de modelos flexibles con soporte a docentes y estudiantes, la ruralidad seguirá pagando el mayor costo de un sistema que no termina de adaptarse a su diversidad sociocultural y geográfica.

En Educación Intercultural Bilingüe (EIB) persisten el déficit de docentes bilingües, la asignación sin dominio de lengua, la diversificación curricular no concretada y la falta de materiales y recursos.

Cuadro 1. Articulación estratégica para el desarrollo educativo

Componente	Elementos	Resultado	Indicadores
Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN): horizonte país	Objetivos nacionales de desarrollo y prioridades de Estado.	Orientaciones estratégicas con énfasis en el desarrollo de las personas.	Indicadores de seguimiento nacional.
Proyecto Educativo Nacional (PEN) 2036: política de Estado en educación	Sentido de la educación, orientaciones y metas.	Hoja de ruta de largo plazo centrada en las personas.	Indicadores de seguimiento de propósitos y orientaciones estratégicas.
Proyecto Educativo Regional (PER), Proyecto Educativo Local (PEL), Proyecto Educativo Institucional (PEI): desarrollo territorial e institucional	Prioridades regionales y locales, metas por brecha y estrategias; alineación curricular y de recursos.	PER/PEL aprobados; PEI y Planificación Curricular Institucional (PCI) operativos con metas anuales.	Metas territoriales por brecha de desarrollo humano; cobertura de servicios y conectividad.
Prácticas directivas y pedagógicas: la escuela en acción	Liderazgo pedagógico, acompañamiento docente, evaluación formativa, convivencia y protección, Educación Intercultural Bilingüe (EIB) e inclusión.	Planes de mejora de aula y escuela; uso de evidencias; redes de aprendizaje.	Aprendizajes, gestión escolar; uso de evaluación formativa; bienestar socioemocional; participación familiar.
Resultados esperados: impacto en estudiantes	Aprendizajes pertinentes, ciudadanía democrática, disminución de la segregación, bienestar y trayectorias de formación exitosas.	Perfil de egreso logrado.	Brechas de logro de aprendizaje por territorio y lengua; índice de convivencia; permanencia y culminación, cobertura EIB.
Condiciones habilitantes: estabilidad normativa; claridad de roles intergubernamentales; financiamiento con enfoque de equidad; datos abiertos para decidir; articulación intersectorial (salud, protección, conectividad).			

En educación superior, el aseguramiento de la calidad es una política inconclusa y trastocada. La rectoría de la Ley 31224 no está reglamentada; y contrarreformas como la Ley 31520 han reconfigurado la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu) y reconstituido, luego de casi diez años, la Ley 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), aprobada en el 2006, sin cambios, contraviniendo lo que se señalaba en la Ley Universitaria 30220. Este panorama se agrava con la creación indiscriminada de universidades. El licenciamiento de institutos es lento y el fomento carece de una política sólida. Aunque la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva (PNESTP) plantea un sistema integrado, las piezas entre el Ministerio de Educación (Minedu), la Sunedu, el Sineace y los gobiernos regionales (GORE) están dispersas y superpuestas, sin una ley marco que las articule. Mientras no se reglamente la rectoría, se apruebe una ley de educación superior que contenga como un eje transversal el aseguramiento de la calidad, y

se garantice transparencia en los resultados, la aspiración de una formación técnico-profesional idónea, con pertinencia territorial, seguirá fuera de foco.

La educación como derecho exigible y como proceso que se desarrolla a lo largo de toda la vida, sin garantía efectiva: a pesar del mandato constitucional (Art. 13 y 14) y de la Ley General de Educación (Ley 28044), las rutas para jóvenes y adultos —educación básica alternativa (EBA), educación técnico-productiva (ETP)— tienen cobertura limitada y poca articulación.

Los mecanismos de validación de competencias avanzan a baja escala. Habilidades digitales, competencias verdes, pensamiento crítico, resolución de problemas, bienestar y desarrollo socioemocional, aspectos hoy en día claves a aprender, siguen sin ser priorizados en los espacios formativos. Sin un marco operativo integrado, alternativas de formación disruptivas, flexibles y articulables y financiamiento estable, el derecho al aprendizaje permanente se diluye.

OCHO PRIORIDADES URGENTES

1. Recuperar y acelerar aprendizajes con foco territorial

Por qué y dónde poner el foco

- Primera infancia: base del aprendizaje a lo largo de la vida; su seguimiento cruza pobreza, salud, nutrición y vínculos tempranos (apego y regulación).
- Educación rural: cerrar brechas históricas con oferta pertinente y flexible.
- EIB fortalecida y participación comunitaria.
- Brechas de aprendizaje y pertinencia disminuidas/erradicadas: las evidencias del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) y de la Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje (ENLA) exigen estrategias diferenciadas y una adecuada diversificación del Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB).

Qué hacer

- Servicios de aprendizaje temprano en zonas rurales y de pobreza, con alternativas focalizadas de atención.
- Sinceramiento y actualización de la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales (PAEPAR), con la finalidad de lograr un desarrollo efectivo. Redes educativas rurales activas y con soporte, residencias estudiantiles óptimas en adecuadas condiciones, formación para multigrado EIB y recursos en lenguas originarias.
- Nivelación frente a los bajos logros de aprendizaje y aceleración en situaciones de atraso escolar, con diferenciación: programa nacional de lectura y matemática (3°-6° de primaria, 1°-2° de secundaria) con tutorías intensivas y materiales contextualizados.
- Currículo pertinente y diversificado: cerrar la brecha entre CNEB diseñado y enseñado con diversificación multinivel y metodologías activas; en EIB, alinear selección y asignación según lengua y acelerar certificaciones docentes.
- Autonomía escolar responsable: más margen para decisiones pedagógicas y de gestión, con rendición de cuentas, liderazgo democrático y trabajo en red.

Cómo empezar (100 días)

- Mapa de brechas por unidad de gestión educativa local (UGEL); paquete de primera infancia con metas trimestrales; pilotos de nivelación en escuelas rurales EIB; simplificación normativa para decisiones curriculares y de uso de recursos; UGEL equipadas para EIB multigrado.

2. Inclusión a lo largo de la vida: trayectorias que no excluyan, con mirada de ciclo de vida para garantizar igualdad de oportunidades

0-5 años

- Paquete integrado (salud, nutrición, estimulación, protección) con foco territorial y cultural, priorizando ruralidad y pueblos originarios; sistema de alerta temprana para detección y apoyo pertinente.

Niñez

- Transición primaria-secundaria, rutas de progresión con tutoría y evaluación formativa; diseño universal de aprendizaje (DUA) y protocolos de transición.

Adolescencia

- Expansión de la EIB y modalidades flexibles con financiamiento adecuado; materiales accesibles y en lenguas originarias; liderazgo directivo con enfoque de derechos.

Transición a superior

- Becas focalizadas, nivelación académica, tutorías y servicios de bienestar que mejoren la accesibilidad y la permanencia.
- ETP con un marco normativo claro, oferta pertinente y presupuesto suficiente.
- Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), certificación de aprendizajes previos y oferta pública de formación continua y transitabilidad.
- Formación de calidad que garantice adecuados niveles de empleabilidad al egresar, con tutorías orientadas al desarrollo de un plan de vida profesional con responsabilidad social.



3. Docentes que hacen posible el derecho a aprender

Por qué y dónde poner el foco

Necesidad de alinear la formación inicial docente (FID) con el Marco de Buen Desempeño Docente, superando las deficientes condiciones de enseñanza —formación en servicio contextualizada, acompañamiento, mentoría, especialmente en rural (EIB)— y la percepción de baja legitimidad de la evaluación docente.

Qué hacer

- Fortalecer la formación inicial con estándares exigibles: enfoque de EIB, ruralidad e inclusión; nuevos avances tecnológicos que impactan en la didáctica y neurociencias, como base de la promoción de aprendizajes exitosos.
- Culminar la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente y Otros Mediadores de Aprendizajes que integre un sistema nacional de desarrollo profesional con certificación de competencias y acompañamiento situado.
- Garantizar la inducción y mentoría para docentes nóveles, priorizando el ámbito rural y la EIB.

- Impulsar más la carrera pública meritocrática con incentivos por desempeño en contextos desafiantes y condiciones para enseñar bien, con liderazgo pedagógico —dirección fortalecida, redes, tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) con uso pedagógico—.

4. Interculturalidad en serio: expansión y mejora de la EIB

Por qué y dónde poner el foco

- Superar el déficit de docentes bilingües, la asignación sin dominio de lengua, la diversificación curricular no concretada y la falta de materiales y apoyos.

Qué hacer

- Culminar la actualización de la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.
- Expansión y mejora integral del servicio con componentes completos y gestión territorial.
- Pertinencia curricular real (diversificación de materiales en lenguas y evaluación con DUA).

- Rutas de formación y certificación de docentes bilingües (formación inicial docente con enfoque EIB, mentoría situada, incentivos).

5. Convivencia y protección: alertas tempranas y respuesta oportuna

Contar con un sistema escolar de prevención-detección-respuesta con alertas desde la tutoría, con registro único y trazabilidad del caso; protocolos unificados y formación contextualizada para equipos de convivencia, todo ello asociado a la culminación de la Política Nacional de Educación y Bienestar de Adolescentes; articulación efectiva con el sector salud y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) con tiempos máximos de atención y uso de conectividad para orientación y denuncias seguras complementando la labor realizada desde la plataforma SíseVe, del Minedu.

6. Educación superior con aseguramiento de la calidad

Cerrar la arquitectura del sistema y darle contundencia: ley única de educación superior que contenga como eje transversal el aseguramiento de la calidad, la reglamentación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (LOF) 31224, y el fortalecimiento de los entes comprometidos y sus niveles de coordinación (Minedu, Sunedu, Sineace y GORE). Desarrollar una ruta clara de aseguramiento de la calidad: licenciamiento completo, ruta de acreditación, políticas de fomento con presupuesto suficiente e incentivos, y sistema integrado de información para la toma de decisiones basadas en evidencia. Todo esto, contenido en un Plan Nacional de Aseguramiento de la Calidad que trace hitos estratégicos e indicadores de logro para la mejora significativa de los índices de acceso, permanencia, conclusión y titulación, ya que estos aspectos son críticos.

7. Gobernar desde el territorio: reglas claras, metas públicas y datos abiertos

Qué se requiere

- a) Roles y procesos claros: Minedu, rector y garante de estándares y datos; GORE y sus diversas instancias, conducción territorial con decisiones centradas en las personas; Dirección Regional de Educación-Unidad de Gestión Educativa Local (DRE-UGEL), conducción técnico-normativa, y soporte pedagógico y operativo cercano.

- b) Articulación intergubernamental efectiva (instancia política y comisiones de coordinación de los tres niveles de gobierno alineadas) con protocolos de gestión compartida.
- c) Integridad, transparencia y rendición de cuentas: políticas anticorrupción en toda la cadena, tableros públicos e involucramiento y vigilancia ciudadana; ética e integridad como contenido y práctica del sistema educativo.
- d) Participación ciudadana efectiva: soporte real a cada Consejo Participativo Regional de Educación (Copare), Consejo Participativo Local de Educación (Copale), Consejo Educativo Institucional (Conei) y redes territoriales; información abierta y vigilancia por parte de las familias y la sociedad civil.
- e) Capacidades y carrera directiva para la gestión descentralizada: equipos regionales y locales estables y profesionalizados; dirección escolar con liderazgo pedagógico y soporte en red.
- f) PER desectorializados: centrados en las personas y su desarrollo a lo largo de la vida; por lo tanto, deben conjugar los esfuerzos del respectivo gobierno regional y de toda su estructura gubernamental.
- g) Datos abiertos y sistema de seguimiento del Proyecto Educativo Nacional y los respectivos proyectos educativos regionales, con indicadores claves identificados y unificados que tengan como centro a la persona, con tableros con cortes por pobreza, ruralidad, lengua, dispersión y necesidades educativas especiales, entre otros, para decidir y rendir cuentas.

Acciones en 100 días

- a) Pactos de gestión con metas territoriales e incentivos.
- b) Protocolo único de coordinación.
- c) Tablero de seguimiento unificado (nacional y regional) centrado en las personas, desectorializado y territorial como base de focalizaciones efectivas.
- d) Refuerzo de capacidades en cada GORE, DRE y UGEL.

8. Financiamiento predecible y progresivo con enfoque de equidad

Para pasar de asignaciones uniformes e inerciales a financiamiento progresivo con previsibilidad multianual por resultados, con ponderaciones por equidad —rura-

lidad, dispersión, lengua, necesidades educativas especiales— y con transparencia, se necesitan:

- Instrumentos: inversión por estudiante ponderada e inversión mínima para instituciones educativas pequeñas rurales.
- Fondo EIB específico y cartera de cierre de brechas en infraestructura, servicios y conectividad con trazabilidad.
- Tableros públicos y pactos entre el Minedu y los GORE, con continuidad de bonos por desempeño.
- Planificación y presupuesto orientados a metas territoriales: vincular prioridades verificables al presupuesto multianual partiendo de un enfoque territorial y de desarrollo humano.

La disyuntiva es clara: o en los próximos años se establece una agenda de prioridades impostergables que orienten una toma de decisiones responsable e informada o la promesa del derecho a aprender seguirá siendo, para millones de personas en el Perú, una promesa vacía. **L**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2006). Ley 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, Sineace. *Diario Oficial El Peruano*.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2021). Ley 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (LOF del Minedu). *Diario Oficial El Peruano*.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2022). Ley 31520, Ley que modifica la Ley Universitaria y la Ley de creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria, Sunedu. *Diario Oficial El Peruano*.

CNE, CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2025). *Reporte Nacional de Seguimiento al Proyecto Educativo Nacional. Análisis de Indicadores al 2024*. CNE.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1993). *Constitución Política del Perú*. Gobierno del Perú.

INEI, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2024). *Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO 2024. Indicadores seleccionados*. INEI

MINEDU, MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2003). Ley General de Educación 28044. Minedu.

MINEDU, MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2020, 28 de julio). Decreto Supremo 009-2020-MINEDU que aprueba el Proyecto Educativo Nacional al 2036. *Diario Oficial El Peruano*.

MINEDU, MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2020, 31 de agosto). Decreto Supremo 012-2020-MINEDU que aprueba la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP). *Diario Oficial El Peruano*.

MINEDU, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ESCALE (2022–2024). *Indicadores de Educación Básica Regular*. Minedu.

MINEDU, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Unidad de Medición de la Calidad (UMC) (2023). *Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje: Resultados nacionales*. Minedu.

MINEDU, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Unidad de Medición de la Calidad (UMC) (2024). *Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje: Resultados nacionales*. Minedu.

MINEDU, MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2024). *Informe de evaluación de la política de atención educativa para la población de ámbitos rurales*. Minedu.

UNESCO, Institute for Lifelong Learning (UIL) (2022). *CONFINTEA VII: Marco de Acción de Marrakech. Aprovechar el poder transformador del aprendizaje y la educación de adultos*. Unesco/UIL.