

# Infobarómetro DE LA PRIMERA INFANCIA

Boletín N°1 La educación inicial en la mira: los desafíos de la ampliación de cobertura

Abril 2011

## PRESENTACIÓN

Queridos amigos y amigas:

*El Infobarómetro de la Primera Infancia es una herramienta de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y Salgalu-Comunicaciones & Responsabilidad Social, auspiciada por la Fundación Bernard Van Leer y enmarcada en el Pacto Ciudadano por la Infancia, con la cual se busca medir la situación de la infancia, así como el progreso de la inversión a favor de la niñez por parte del Estado, en las distintas regiones, provincias y distritos del país. Esta herramienta se ha elaborado en el marco de una estrategia de exigibilidad de los derechos de la infancia y con una perspectiva de comunicación social.*

*El Infobarómetro proporciona información actualizada y confiable cada tres meses sobre los indicadores de la primera infancia a nivel nacional, regional y local. Su finalidad es que las autoridades puedan tomar decisiones públicas a favor de la primera infancia, y a su vez facilitar a la ciudadanía el desempeño de una labor de vigilancia y exigibilidad del derecho a la educación, especialmente de aquellos que están en una situación de vulnerabilidad.*

*El Boletín del Infobarómetro, busca profundizar en el análisis de temas estratégicos en la atención a la primera infancia, utilizando los indicadores con una perspectiva analítica orientada a identificar los desafíos que plantea garantizar el cumplimiento de los derechos de nuestros niños y niñas.*

*El Boletín del Infobarómetro N°1 “La educación inicial en la mira: los desafíos de la ampliación de cobertura” está dedicado a dar cuenta de un tema central en la atención de la primera infancia: la cobertura de la educación inicial. Para ello, hemos puesto nuestra atención en el Presupuesto por Resultados (PpR), específicamente en el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA) al finalizar el III Ciclo de la Educación Básica Regular. Esto porque consideramos que representa un esfuerzo valioso por cambiar la forma en que se asigna el presupuesto público, rompiendo una lógica histórica basada en una asignación inercial por un sistema de planificación y presupuesto focalizado en los resultados y orientada a los ciudadanos. El PpR abre la posibilidad de alcanzar, entre otras, las metas nacionales de acceso y permanencia en la educación inicial de los niños de 3 a 5 años.*

*A través de este Boletín queremos proporcionar información que pueda ser útil para identificar aquellos elementos que permitan que el componente de cobertura del PELA se convierta en una herramienta eficaz para lograr las metas nacionales de acceso y permanencia en la educación inicial. Hemos puesto todo nuestro esfuerzo por analizar los desafíos que plantea para nuestras autoridades públicas cumplir con su obligación de garantizar el acceso educativo a los niños y niñas.*

*Este primer número coincide con el contexto electoral para elegir un nuevo gobierno. La educación y en especial la primera infancia han sido mencionadas como elementos estratégicos de los planes de gobierno de todos los partidos políticos. De ahí que en este número, la sección “lo que los candidatos deben responder” pone el acento en identificar aquellas preguntas que deben ser resueltas para mejorar la calidad de la intervención estatal a favor de la infancia. En este caso particular, para mejorar el acceso a la educación inicial.*

*Esperamos que este Boletín sea de utilidad y visto como un soporte para el cumplimiento de los compromisos a favor de la primera infancia.*

Equipo del Boletín

## Lo que los candidatos deben responder

1. **COBERTURA.** Proyectando la actual tendencia en la ampliación de cobertura (1.3% por año), la universalización de la educación inicial nos tomará más de 20 años. Frente a ello:

¿Qué metas de cobertura debe plantearse el nuevo gobierno?

¿Qué estrategias deben ser aplicadas para avanzar con mayor prontitud y eficacia en universalizar la educación inicial?

2. **INVERSIÓN.** Si incorporamos a todos aquellos niños entre 3 y 5 años que hoy están fuera del servicio (cerca de 800,000), tendríamos que atender a un 30% más de matrícula. En algunos gobiernos, las medidas de política implementadas han promovido aumento de cobertura a costa de una caída del volumen de recursos disponibles por alumno, es decir se ha sacrificado calidad. En el Plan de gobierno que han elaborado:

¿Cuánto están dispuestos a invertir para que durante el siguiente gobierno logren ampliar cobertura sin sacrificar calidad y se atienda a los niños y niñas que no tienen acceso a la educación? ¿Cuál será la inversión por alumno de educación inicial?

La propuesta de inversión: ¿Qué porcentaje representa del PBI? ¿Cómo la van a financiar?

3. **EQUIDAD.** El análisis del gasto público por alumno en educación inicial a nivel regional nos demuestra que no están claros los criterios de asignación presupuestal. Para usted:

¿Cuáles son los criterios que deben ser utilizados para asignar el gasto público por estudiante a nivel regional?

4. **PROGRAMAS POR RESULTADOS.** El primer programa estratégico por resultados en educación está dirigido a mejorar los logros de aprendizaje de los estudiantes y tiene como uno de sus resultados ampliar la cobertura en educación inicial. Durante un eventual gobierno:

¿Este programa estratégico - que opera bajo una lógica de gestión por resultados - va a mantenerse o va a suprimirse?

¿Qué cambios o mejoras le haría?

¿Qué rol deberían tener los gobiernos regionales u cuáles los gobiernos locales en el marco de este programa considerando sus competencias en educación?

5. **METAS.** Entre los años 2010 y 2011 el panorama presupuestal del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial», de acuerdo a evidencia presentada en este Boletín, se encuentra caracterizado por i) una falta de consistencia entre el resultado a lograr y las finalidades establecidas para conseguirlo ii) escasez, y directamente inexistencia en muchas regiones, de recursos presupuestales asignados para este fin, iii) una deficiente distribución de los ya escasos recursos presupuestales, los cuales parecen ser asignados al margen de una hoja de ruta basada en la evidencia disponible (de falta de servicios, docentes, condiciones de los servicios actuales, volumen de niños y niñas fuera del sistema educativo, etc.) y iv) una baja capacidad de ejecución de los recursos presupuestales en las regiones y sobre todo a nivel del Gobierno Nacional. De no revertirse esta situación:

¿Cómo se puede garantizar el logro del resultado final “Elevar elevar la cobertura neta de la educación inicial al 73.7% en el año 2011”?

¿Cómo cumplir con las metas trazadas al 2011 y 2014 por los Gobiernos Regionales: “Elevar este porcentaje al 83.2% a nivel nacional al año 2014”?

## 1. Educación Inicial: un derecho que aún no alcanza a todos los niños y niñas peruanos

### La Educación Inicial: un derecho

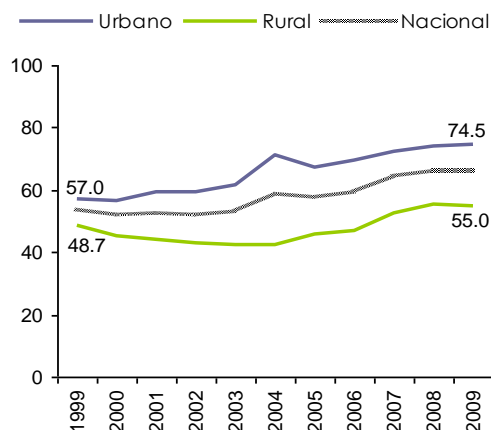
Todos los niños y niñas del país tienen derecho a la educación inicial. El Estado peruano, a través de diferentes instrumentos normativos de alcance nacional e internacional, ha asumido el compromiso de la universalización de este nivel educativo, prestando especial atención a las niñas y niños en condición de pobreza. Un primer paso hacia el cumplimiento de este objetivo es que los niños y niñas en efecto puedan acceder a los establecimientos educativos, lo cual requiere que éstos se encuentren disponibles (debe haber una cantidad suficiente de servicios) y accesibles (estar económica y geográficamente al alcance de todos)<sup>1</sup>. La educación inicial, de acuerdo a la Ley General de Educación (Artículo 36)<sup>2</sup>, constituye el primer nivel de la Educación Básica Regular EBR y comprende la atención escolarizada y no escolarizada a niños menores de 6 años. En el presente boletín centraremos nuestra atención en el acceso de los niños y niñas de 3 a 5 años a este nivel educativo.

### El acceso a la educación inicial se ha incrementado, pero de manera inequitativa

La proporción de niños y niñas de 3 a 5 años que accede a un establecimiento educativo inicial (tasa neta de cobertura) ha pasado del 53.4% en el año 1999 al 66.3% en el año 2009. En este escenario, durante los últimos 10 años la educación inicial se ha incrementado a un ritmo promedio de 1.3% por año; si continuásemos con esta tendencia, la universalización de la cobertura de la educación se lograría en más de 20 años.

Los datos al 2009<sup>3</sup>, además de revelar que la educación inicial no es accesible a todos los niños y niñas en edad de cursarla, también permite observar que el acceso resulta inequitativo, pues es considerablemente menor en zonas rurales y entre las niñas y niños más pobres. Así, de acuerdo al Ministerio de Educación<sup>4</sup>, en el año 2009 la tasa neta de cobertura en inicial asciende a 74.5% en las zonas urbanas y se reduce a 55% en las rurales; alcanza el 77.8% entre los no pobres, y desciende al 51.1% entre los pobres extremos. Estas brechas por área y condición socioeconómica, además, se estarían ampliando en los últimos 10 años (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. PERU 1999-2009. Proporción de niños y niñas de 3 a 5 años que asisten a la Ed. Inicial



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Estadística de la Calidad Educativa ESCALE, Ministerio de Educación. Acceso web Noviembre 2010

### ALERTA

En base a datos del Ministerio de Educación, la universalización de la educación inicial, al ritmo actual, tardaría más de 20 años en alcanzarse. Las brechas de acceso a la educación inicial por área de residencia y nivel socioeconómico se han incrementado durante los últimos 10 años: entre los niños de zonas urbanas, así como en los provenientes de hogares no pobres, la cobertura se incrementó casi en 20 puntos porcentuales entre los años 1999 y 2009; mientras que entre los niños residentes de zonas rurales y los de hogares en pobreza extrema, el incremento fue sólo de 6 puntos porcentuales.

<sup>1</sup> Según el art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC (aprobado por D.L. N°22129, ratificado en 1978) la educación debe además cumplir con las características de aceptabilidad (programas de estudio y metodologías pedagógicas pertinentes, culturalmente diversos y de buena calidad) y adaptabilidad (tener flexibilidad para adaptarse a las necesidades de la sociedad).

<sup>2</sup> Ley General de Educación, Ley N° 28044; cuyo artículo 36 fue modificado posteriormente mediante la Ley 28123.

<sup>3</sup> Ministerio de Educación. Estadística de la Calidad Educativa ESCALE (2010) Tendencias de la Educación en el Perú 1998-2009. Acceso web noviembre 2010.

<sup>4</sup> Ibíd.

## 2. Incremento en el Acceso a la Educación Inicial en el Presupuesto por Resultados

### Antecedente: la educación inicial como factor de mejora de posteriores aprendizajes

Tal como mencionamos, la educación inicial es un derecho. De acuerdo a la Ley General de Educación (Artículo 36), ella tiene como finalidad “promover prácticas de crianza que contribuyan al desarrollo integral de los niños y niñas, tomando en cuenta su crecimiento socio-afectivo y cognitivo, la expresión oral y artística, la sicomotricidad y el respeto de sus derechos”. No obstante, los beneficios de la educación inicial no se agotan en sí mismos, sino que favorecen el desarrollo de futuras capacidades, en particular de aquellas vinculadas a los logros de aprendizaje posteriores. Así, según datos recogidos por el Ministerio de Educación<sup>5</sup>, es posible observar que los niños que accedieron a la educación inicial muestran un mejor desempeño en las evaluaciones de aprendizajes aplicadas en el segundo grado de primaria, en especial en el área de Comprensión de Textos<sup>6</sup>.

La asociación entre asistencia a la educación inicial y los mejores logros de aprendizaje en la educación primaria, cobra especial importancia si se tiene en cuenta las serias dificultades que como país enfrentamos para garantizar que todos los niños y niñas que asisten a la escuela dominen las capacidades esperadas. Diferentes estudios, basados en pruebas aplicadas desde la década de 1990, han dado cuenta sistemáticamente de esta crítica situación en nuestro sistema educativo: la mayor parte de los niños y niñas que acuden a las escuelas del país, no logra los aprendizajes esperados. En el año 2007, según la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), sólo el 15.9% de estudiantes de segundo grado alcanzó las competencias establecidas para este grado en el área de Comprensión de Textos; en el área de Matemáticas la situación fue aun más grave, pues el porcentaje se reduce a 7.2%. Al año 2009 se han registrado ciertos avances a nivel nacional en ambas áreas<sup>7</sup>, no obstante, aun la mayoría de estudiantes no estaría adquiriendo los aprendizajes esperados, y –peor aun– las brechas entre estudiantes urbanos y rurales, así como entre alumnos de escuelas públicas y privadas, se han incrementado (en especial en el área de matemáticas)<sup>8</sup>.

### El acceso a la educación inicial

*Uno de los componentes del Programa Estratégico «Logros de Aprendizaje al Finalizar al Finalizar el III Ciclo de la Educación Básica Regular»*

En el año 2008, se dio inicio a un importante cambio en la forma en que se asigna parte del presupuesto público. Hasta el año 2007, en general, la programación presupuestal seguía una lógica más bien histórica y basada en las acciones que las instituciones públicas realizaban, antes que en términos de qué bienes o servicios entregaban a la población, y de cuáles eran los resultados que se buscaban lograr a favor de los ciudadanos a partir de estas entregas<sup>9</sup>.

El Presupuesto por Resultados (PpR) es un instrumento que busca cambiar esta lógica, mediante la articulación explícita entre i) los recursos asignados y ejecutados a través del presupuesto público y ii) los cambios en el bienestar ciudadano (entendidos como resultados)<sup>10</sup>. Para llevar a cabo esto, el PpR comprende la conceptualización y diseño de instrumentos y metodologías -aplicables a cada una de las Fases del Presupuesto- que permitan construir un sistema de gestión presupuestaria focalizado en los resultados que valora y requiere el ciudadano<sup>11</sup>. Así, desde el presupuesto, se promueve una lógica de gestión por resultados, concordante con lo que establece el Proyecto Educativo Nacional.

<sup>5</sup> Ministerio de Educación – Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2009) *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2008-Segundo de Primaria*. Presentación en Power Point, disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/> Acceso web: Marzo de 2011.

<sup>6</sup> En el marco de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2008, en el área de Comprensión de Textos, se tiene que entre los niños que no accedieron a la educación inicial sólo un 7.4% dominaba las capacidades esperadas para el grado (Nivel 2 de Desempeño), mientras que este porcentaje se incrementa a 21.0% entre los que sí asistieron a la educación inicial. En el área de Matemáticas el incremento es menor, del 7.5% al 10.2%. Ministerio de Educación (2009) Op.Cit.

<sup>7</sup> La proporción de estudiantes que alcanzó los aprendizajes esperados para el grado en el área de Comunicación fue de 23.1; y en la de Matemáticas, 13.5.

<sup>8</sup> Entre los años 2007 y 2009, en el área de Matemática, la proporción de estudiantes de segundo grado que lograba los aprendizajes esperados para el grado, se incrementó en 8.2 puntos porcentuales en las zonas urbanas, y sólo en 2.5 puntos porcentuales en las zonas rurales; en 12.1 puntos porcentuales en estudiantes de escuelas privadas, y sólo en 4.7 puntos porcentuales en los de escuelas públicas. En el área de Comprensión de Textos, los incrementos análogos fueron de 8 y 6 puntos porcentuales en las escuelas urbanas y rurales, respectivamente; y de 10 y 5.9 puntos porcentuales, en las escuelas privadas y públicas, respectivamente. Fuente: *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2008 y Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2009*. Ministerio de Educación MED. Presentaciones en Power Point, disponibles en la web del MED. Acceso web noviembre de 2010.

<sup>9</sup> Dossier entregado en la Mesa de Trabajo Interinstitucional sobre la Implementación del Presupuesto Estratégico Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de la Educación Básica Regular PELA. Llevado a cabo el 16 y 17 de noviembre de 2010.

<sup>10</sup> Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección Nacional del Presupuesto Público (2009). *Los Programas Estratégicos*. Pag.1

<sup>11</sup> Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección Nacional del Presupuesto Público (2009). *Reporte de actividades Presupuesto por Resultados*. Pag.1

Uno de los instrumentos metodológicos del PpR es la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE)<sup>12</sup>, la cual se aplica específicamente a las fases de Programación y Formulación Presupuestal. De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la particularidad de la PPE es que “se diseña, en sus etapas iniciales [...] con el objeto de definir una hoja de ruta que, bajo el enfoque del uso de evidencias, permita determinar qué es lo que exactamente hay que proveer como bienes y servicios públicos para lograr el resultado deseado”<sup>13</sup>. Es decir, se basa en la mejor evidencia disponible para determinar qué es lo que las diferentes instituciones involucradas (del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales) deben hacer para lograr resolver una situación particular. Es importante mencionar aquí que la proporción del total del Presupuesto Público que se programa bajo la lógica del Presupuesto por Resultados, a través de la Programación Presupuestal Estratégica, es aun pequeña: alcanzó el 3.8% en el año 2008, el 8.3% en el año 2009, y se espera que alcance el 13.2% y 21.0% en los años 2010 y 2011, respectivamente<sup>14</sup>.

En este escenario, la mejora de los relativamente bajos logros de aprendizajes de los niños y niñas del segundo grado de primaria ha sido uno de los cinco objetivos prioritarios de los Programas Estratégicos que iniciaron su aplicación en el 2008<sup>15</sup>. El Programa Estratégico «Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de la Educación Básica Regular» (PELA) lleva a la fecha tres años de operaciones, y tiene la meta -al año 2011- de elevar la proporción de estudiantes de segundo grado de primaria que alcanza los aprendizajes esperados en Comprensión de Textos y Matemáticas a 35% y 30%, respectivamente. Para lograr el Resultado Final de la Mejora de los Aprendizajes, el PELA -al igual que otros Programas Estratégicos- apunta a la consecución de determinados Resultados Intermedios, que corresponden a diferentes factores que inciden en la mejora de los aprendizajes (Resultado Final).

Así, se destinan recursos públicos a la educación inicial y de los dos primeros grados de primaria, dando atención a la infraestructura, gestión educativa, docentes, entre otros (Ver Diagrama 1). El logro de los Resultados Intermedios del PELA se vincula a su vez al logro de Resultados Inmediatos. En este marco, el «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial» es uno de los 16 Resultados Inmediatos que componen el PELA en el 2010<sup>16</sup>, que se corresponde con el Resultado Intermedio «Niños y Niñas con competencias básicas al concluir el II Ciclo (Inicial)», el cual se encuentra bajo la responsabilidad de la Dirección General de la Educación Básica Regular EBR. Asimismo, el Resultado Inmediato «Incremento en el acceso a la educación inicial» tiene como meta que el 73.7% de niños de 3 a 5 años asistan a la educación inicial al año 2011.

## PRESUPUESTO POR RESULTADOS

De acuerdo al MEF, el Presupuesto por Resultados PpR es un instrumento característico de la Nueva Gerencia Pública, que ordena el ciclo presupuestal en función a los RESULTADOS que valora y requiere el ciudadano, así como a los PRODUCTOS necesarios para lograr dichos resultados.

Los Programas Estratégicos, como lo es el PELA, son sólo uno de los diferentes instrumentos metodológicos del PpR, que corresponden a las fases de Programación y Formulación Presupuestal.

<sup>12</sup> Además de la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE), el Presupuesto por Resultados dispone de otros instrumentos y metodologías: Seguimiento, Evaluación, Incentivos a la Gestión y Monitoreo Participativo. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección Nacional del Presupuesto Público (2009). *Reporte de actividades Presupuesto por Resultados*. Pag.1

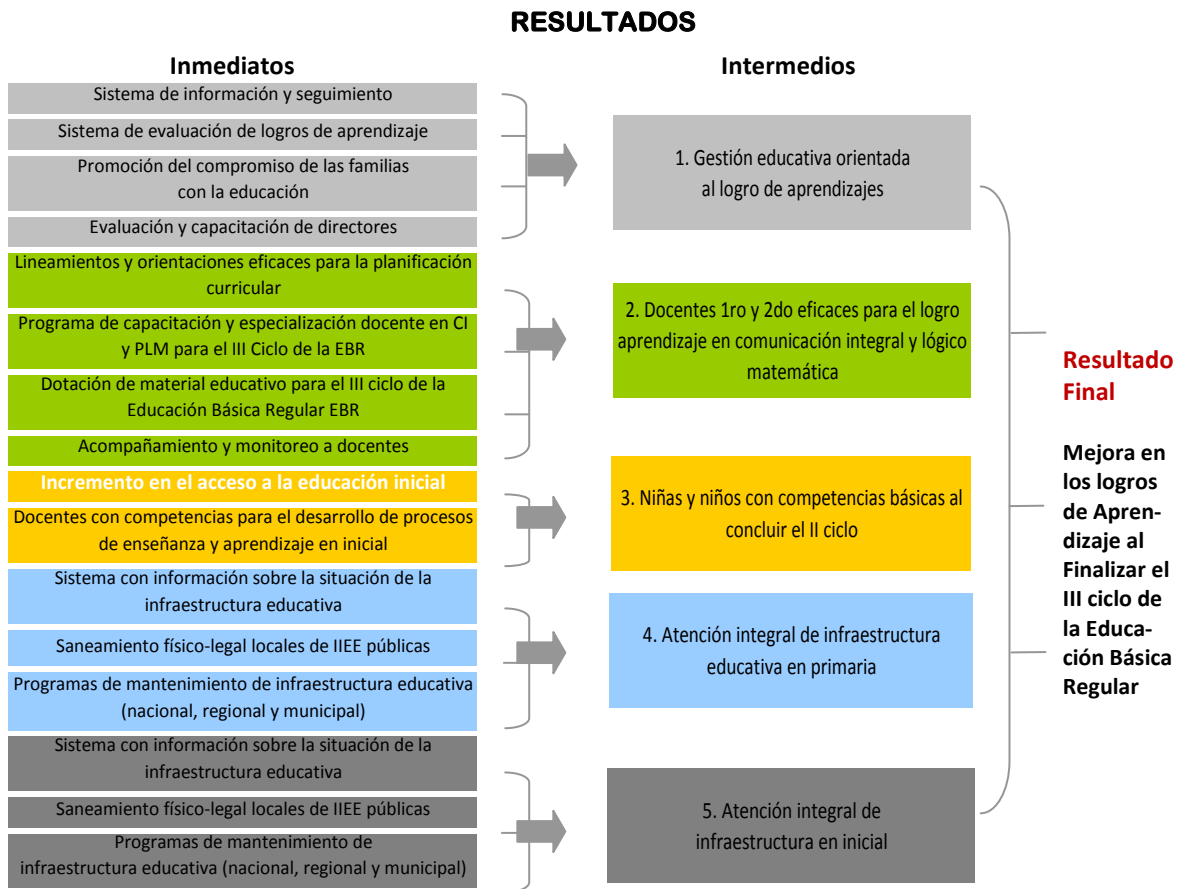
<sup>13</sup> Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección Nacional del Presupuesto Público (2009). *Los Programas Estratégicos*. Pag.1

<sup>14</sup> Dossier entregado en la Mesa de Trabajo Interinstitucional sobre la Implementación del Presupuesto Estratégico Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de la Educación Básica Regular PELA. Llevado a cabo el 16 y 17 de noviembre de 2010, en la ciudad de Lima.

<sup>15</sup> Los otros cuatro objetivos priorizados ese año fueron: i) mortalidad materna y neonatal; ii) desnutrición crónica en menores de 5 años; iii) reducir el tiempo de acceso de la población a escuelas, centros de salud y centros de comercio, y iv) acceso de la población al DNI.

<sup>16</sup> En el 2011, la estructura funcional programática del PELA cambió. No se tiene 16 sino 14 Resultados Inmediatos. El vinculado a la Ampliación de la Cobertura no fue eliminado.

Diagrama 1. Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al fin del III Ciclo de Educación Básica Regular PELA-2010



Notas: 1/ De acuerdo a la fuente de datos empleada, se tiene un Resultado Inmediato adicional, «Ampliación de Infraestructura e Implementación de la I.E. 33230 de Huacaybamba» en Huánuco; dada su especificidad, este resultado no ha sido incorporado en el presente diagrama. 2/ La estructura funcional programática del PELA ha cambiado para el año 2011. Específicamente, en relación al Resultado Intermedio «Niños y niñas con competencias básicas al concluir el II ciclo» se asocian a tres nuevos Resultados Inmediatos (además los dos correspondientes al año 2010): i) Desarrollo de la enseñanza, ii) Materiales Educativos, iii) Familias comprometidas con la educación. Para mayor información, ir a: <http://ofi.mef.gob.pe/bingos/pestrategicos/>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Consulta Programas Estratégicos - Presupuesto por Resultados. Acceso web 5/11/2010.

**Incremento en el Acceso**

*El «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial» es uno de los Resultados Inmediatos del PELA; vinculado al logro del Resultado Intermedio «Niños y niñas con competencias básicas al concluir el II Ciclo (inicial)». La meta es que en el año 2011 el 73.7% de niños de 3 a 5 años asistan a la educación inicial.*

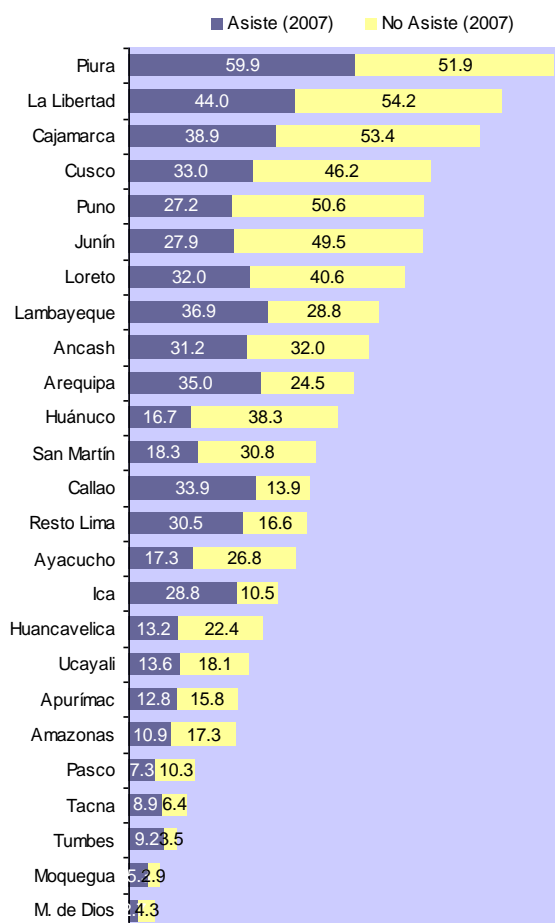
### El PELA ocupa un lugar central en el Presupuesto de la Educación Inicial

La nueva programación presupuestal tiene una importancia especial en la educación inicial. De acuerdo a la base de datos del Portal Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual consultamos el 01/03/2011, el 86% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2010 de la educación inicial (que asciende a S/. 1,066 millones) se asigna bajo el programa Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de la EBR (PELA). En el 2011 esta característica se presenta de manera más acentuada: el 91% del PIM 2011 de la educación inicial (que bordea los S/. 1,163 millones) fue asignado a través del PELA.

En este escenario, una estrategia de Presupuesto por Resultados puede ser una oportunidad de acelerar el incremento de cobertura, al vincular la asignación de recursos para la educación inicial a las necesidades del ciudadano, en este caso de los niños. No obstante, como veremos, la implementación del Resultado Inmediato «Incremento en el acceso a la educación inicial» del PELA requiere de sustanciales mejoras, a fin de que este objetivo sea alcanzado.

### 3. La Educación Inicial en la mira: ¿De qué situación partimos?

Gráfico 2. PERU 2007. Volumen de niños y niñas de 3 a 5 años según asistencia a un establecimiento educativo, por región (en miles de niños/as)



Nota: Los números entre paréntesis muestran la proporción de niños/as de 3 a 5 años que NO asisten a un centro educativo. Excluye Lima Metropolitana, donde el volumen de niños/as de 3 a 5 años que no asiste a una escuela es de 115,5 mil, volumen que representa un 30.3% del total de niños/as de 3 a 5 años.

Fuente: Elaboración propia Censo de Población y Vivienda 2007

supera el 50%. En términos generales, a nivel nacional, en el año 2007 en 1,117 distritos del país la mitad o más de los niños en edad de asistir a la educación inicial no accedieron a un centro educativo (Ver Tabla 1).

### Cerca de 800 mil niños y niñas de 3 a 5 años están fuera de la educación inicial

En el año 2007 -año en que el PELA fue diseñado- de acuerdo al Censo de Población y Vivienda, el 48% de niños y niñas entre 3 y 5 años se encontraba fuera del sistema escolar; observándose además que la no asistencia a un centro educativo fue bastante mayor entre los niños más pequeños (3 y 4 años), en comparación con los mayores (5 años)<sup>17</sup>. A nivel general, en todo el país algo más de 785 mil niños entre 3 y 5 años estaban excluidos de la educación inicial.

La cobertura de la educación inicial vista a nivel nacional, no obstante, esconde una amplia heterogeneidad a nivel de las regiones (ver Gráfico 2): mientras que en Lima Metropolitana, Tumbes e Ica, la proporción de niños y niñas de 3 a 5 años que no asiste a un centro educativo bordea el 30%, en un total de 8 regiones (como Madre de Dios, Huancavelica, Puno, entre otras), esta tasa supera el 60%. Estas diferencias a nivel regional se tornan aun más sobresalientes al tener en cuenta que las regiones con una mayor proporción de niños y niñas fuera del sistema educativo suelen ser las que tienen también una mayor incidencia de pobreza (de acuerdo a los reportes del Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI<sup>18</sup>).

Adicionalmente, si centrásemos la mirada sólo en el nivel regional, perderíamos de vista las grandes disparidades que se presentan también al interior de éstas. Ica, por ejemplo, fue la región que en el 2007 tuvo la mayor proporción de niños de 3 a 5 años asistiendo a un establecimiento educativo a nivel nacional; no obstante, en 25 de los 43 distritos que integran esta región, se tiene que el porcentaje de niños y niñas de 3 a 5 años fuera del sistema escolar supera el observado a nivel regional (26.8); siendo los casos más sobresalientes los distritos de Tíbillo, San Juan de Yanac y Chavín, donde esta tasa

<sup>17</sup> De acuerdo al Censo Nacional 2007, la tasa de no asistencia a un centro educativo para niños de 3, 4 y 5 años fue de 70%, 44% y 27%, respectivamente. Estos datos nos invitan a reflexionar sobre la posibilidad de que la inasistencia en los niños más pequeños se vincule no sólo a aspectos de oferta (escuelas disponibles), sino también de demanda (deseo de los padres, madres o encargados del cuidado de los niños de enviarlos a los centros educativos).

<sup>18</sup> INEI (2007) *La pobreza en el Perú 2007*.

Tabla 1. PERU 2007. Número de distritos donde la mitad o más de niños(as) de 3 a 5 años no asiste a un centro educativo, por región

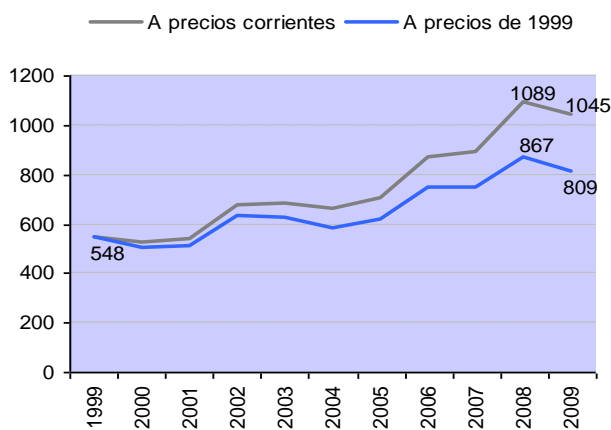
	(A) Distritos 50% o más no asiste	(B) Total Distritos en la región	(A/B) Proporción		(A) Distritos 50% o más no asiste	(B) Total Distritos en la región	(A/B) Proporción
Amazonas	47	83	56.6	Lambayeque	8	38	21.1
Ancash	89	166	53.6	Lima Metrop.	0	43	0.0
Apurímac	53	80	66.3	Lima otras prov.	22	128	17.2
Arequipa	52	109	47.7	Loreto	39	51	76.5
Ayacucho	67	111	60.4	Madre de Dios	11	11	100.0
Cajamarca	98	127	77.2	Moquega	3	20	15.0
Callao	0	6	0.0	Pasco	18	28	64.3
Cusco	85	108	78.7	Piura	27	64	42.2
Huancavelica	63	94	67.0	Puno	105	109	96.3
Huanuco	72	76	94.7	San Martín	67	77	87.0
Ica	5	43	11.6	Tacna	7	27	25.9
Junin	108	124	87.1	Tumbes	0	13	0.0
La Libertad	58	83	69.9	Ucayali	13	15	86.7
TOTAL PERÚ					1117	1834	60.9

Fuente: Elaboración propia en base al Censo de Población y Vivienda 2007

### Perú destina una pequeña cantidad de su riqueza a la educación

En el año 2009, menos del 3% del Producto Bruto Interno PBI se destina al sector educativo<sup>19</sup>, observándose además que esta proporción se ha mantenido prácticamente estable durante la década anterior, a pesar de los compromisos asumidos por el Estado en el incremento de esta tasa al 6%<sup>20</sup>. Así, se tiene que esta proporción equivale prácticamente a la mitad de la registrada en países como Argentina, Colombia o Brasil<sup>21</sup>. No obstante, dado que el volumen de riqueza producida en el país ha crecido en los últimos años, el gasto público por alumno en la educación básica se ha incrementado en términos absolutos.

Gráfico 3. Gasto público por alumno en educación inicial (1999-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación – Estadística de la Calidad Educativa ESCALE. *Indicadores de la Educación en el Perú 2008*; y del Banco Central de Reservas. Accesos web Noviembre 2010.

<sup>19</sup> Ministerio de Educación–Unidad de Estadística Educativa (2011) “Tendencias de la educación en el Perú 1998 – 2009” Acceso web marzo 2011.

<sup>20</sup> Acuerdo Nacional del año 2002; la Ley General de Educación del año 2003; Proyecto Educativo Nacional PEN del 2007.

<sup>21</sup> Datos referidos a los años 2005 (Brasil y Argentina) 2007 (Colombia, Chile y Perú); tomado de UNESCO (2010) *Education for All EFA Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized*.

### SEIS DE CADA 10

En el año 2007, en conjunto, las regiones de Amazonas, Madre de Dios, San Martín, Huancavelica, Ayacucho, Junín, Puno y Huánuco, residían un total de 240 mil niños de 3 a 5 años que no asistían a un centro educativo. En cada una de estas regiones, más del 60% de niños se encontraba en esta condición.

A pesar de que este porcentaje era menor en las regiones de Piura, La Libertad, Loreto, Cajamarca y Cusco, éstas sobresalen porque cada una concentraba más de 40 mil niños de 3 a 5 años fuera del sistema educativo. Lima Metropolitana, concentró en este mismo año, más de 115 mil niños de 3 a 5 años sin acceso a la educación inicial.

En el año 2007 en 1,117 distritos (61% del total de distritos del país) la mitad o más de los niños en edad de asistir a la educación inicial no accedieron a un centro educativo

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2007.

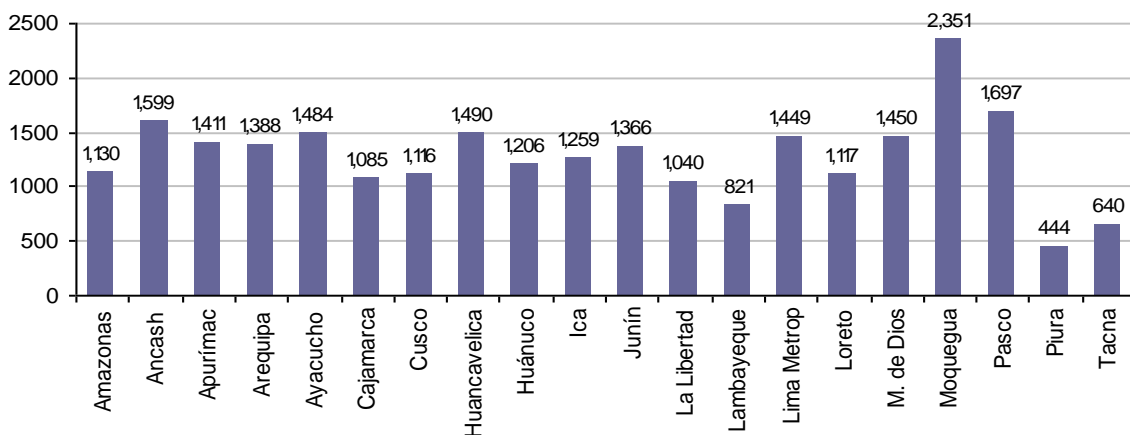
En lo que respecta al gasto público por alumno en educación inicial (Ver Gráfico 3), éste mostró escasas variaciones entre los años 1999-2005 y, a pesar de exhibir una tendencia creciente en los años posteriores, entre los años 2008-2009 se habría reducido, llegando a S/1,045 para el año 2009.

Adicionalmente, se tiene que el incremento en el gasto en educación inicial resultaría menor que los observados en los niveles de primaria y secundaria (incrementos

datos entre los años 2003 y 2007)<sup>22</sup>, niveles en los cuales mostramos un gasto público por alumno inferior al observado a nivel de América Latina. En particular, estos montos fueron más bajos que los registrados en países como Argentina, Chile, Brasil o Colombia<sup>23</sup>.

Por otra parte, los recursos presupuestales de la educación inicial muestran una clara heterogeneidad a nivel de las regiones. El Gráfico 4, nos permite ver que el gasto público por alumno en educación inicial observado a nivel nacional (S/.1,045) no es el que en la práctica se asigna a cada uno de los niños y niñas que accede a la educación inicial. Moquegua, la región que muestra el más alto gasto público por alumno en educación inicial, recibe el doble de recursos por alumno que regiones como Amazonas, Cusco, Huánuco o Loreto; y el quintuple que Tacna. Ante esto, cabe preguntarse, ¿Cuál es el criterio que se sigue para la asignación del gasto público por estudiante a nivel regional?

Gráfico 4. Gasto público por alumno en educación inicial a nivel regional - 2009



Fuente: Elaboración propia en base datos de MINEDU – Estadística de la Calidad Educativa (2011). *Indicadores*. Acceso web: Marzo de 2011.

## La oferta educativa disponible en educación inicial no es suficiente

### Se necesitan más servicios

En el año 2007, el sector público contaba con algo más de 14 mil establecimientos de nivel inicial para niños y niñas de 3 a 5 años<sup>24</sup>, el 21% (casi 3 mil) de las cuales correspondían a la modalidad no escolarizada (PRO-NOEIs). Entre los años 2007 y 2009, mientras la cantidad de instituciones educativas públicas escolarizadas se ha incrementado sólo ligeramente (de 11.4 a 12.1 mil instituciones educativas), el volumen de las no escolarizadas se ha incrementado notablemente (llegando a más de 13.3 mil centros). En esta línea, los incrementos de cobertura desarrollados en este periodo se habrían dado principalmente en base a una oferta no escolarizada.

Lamentablemente, este tipo de modalidad de enseñanza, potencialmente útil para efectos del incremento de la cobertura, suele impartirse en centros de menor calidad, con ambientes poco estimulantes y promotoras que poco aportan a la formación de los niños y niñas<sup>25</sup>. En particular, la presencia de este tipo de programas no escolarizados resulta llamativa en regiones como Cusco o Puno (ver Gráfico 5).

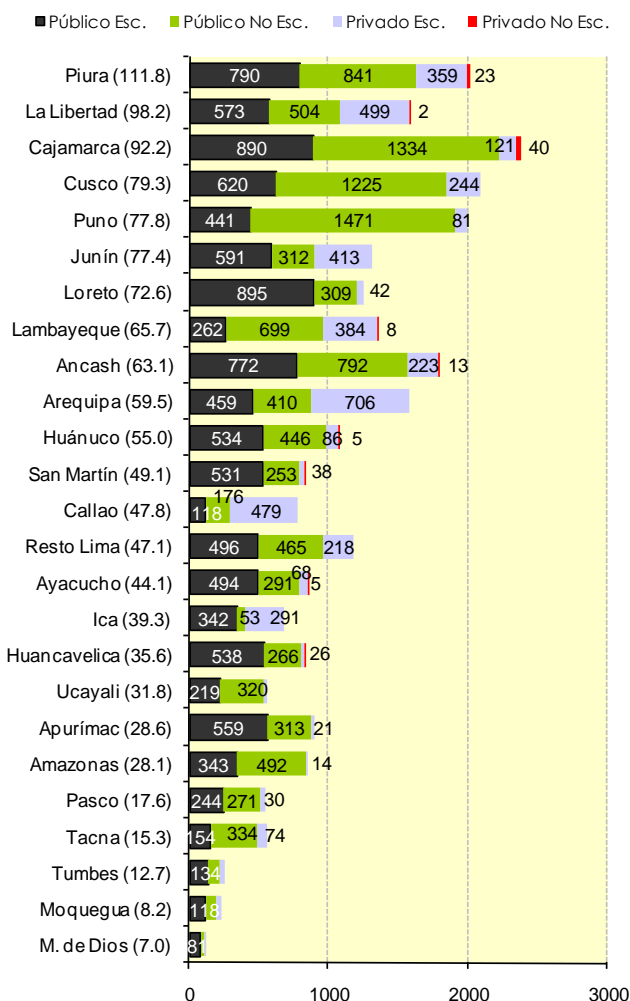
<sup>22</sup> Benavides, Martín y Magrith Mena (2010) *Informe de Progreso Educativo, Perú 2010*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y El Caribe PREAL y Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE. Lima, Perú.

<sup>23</sup> Datos referidos al año 2007 para Perú, Chile y Colombia; y a los años 2005 y 2006 para Brasil y Argentina, respectivamente. UNESCO (2010) Op.cit.

<sup>24</sup> Incluye Jardines y Cuna-Jardines. Fuente Censo Escolar 2007.

<sup>25</sup> Ucelli, F. (2009) "Los programas no escolarizados de educación inicial. Citado en Consejo Nacional de Educación (2010) *Proyecto Educativo Nacional en el 2009. Balance y Recomendaciones*. Pag. 8

Gráfico 5. PERÚ 2009. Volumen de Establecimientos Educativos de nivel Inicial, por tipo de gestión y modalidad de enseñanza: escolarizada y no escolarizada (Nº de Establecimientos Educativos)



Nota: Los números entre paréntesis corresponden al volumen de niños/as de 3 a 5 años en la región, en miles al 2007. Excluye Lima Metropolitana, donde se tiene 1225 establecimientos educativos públicos que atienden a niños/as de 3 a 5 años (63% son de modalidad escolarizada); y 4080 de gestión privada (donde solo ninguno es de modalidad no escolarizada).  
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2007 y Censo Escolar 2009

larizado); estos distritos se ubican en las regiones de Amazonas, Ancash, Arequipa, Ica, Junín, Lima, Moquegua. Asimismo, para ese mismo año, en 14 distritos -ubicados en Amazonas, Ancash, Arequipa, Ayacucho, Huancavelica y Lima-Provincias- la oferta educativa para niños de 3 a 5 años sólo se presenta bajo la modalidad no escolarizada de gestión pública.

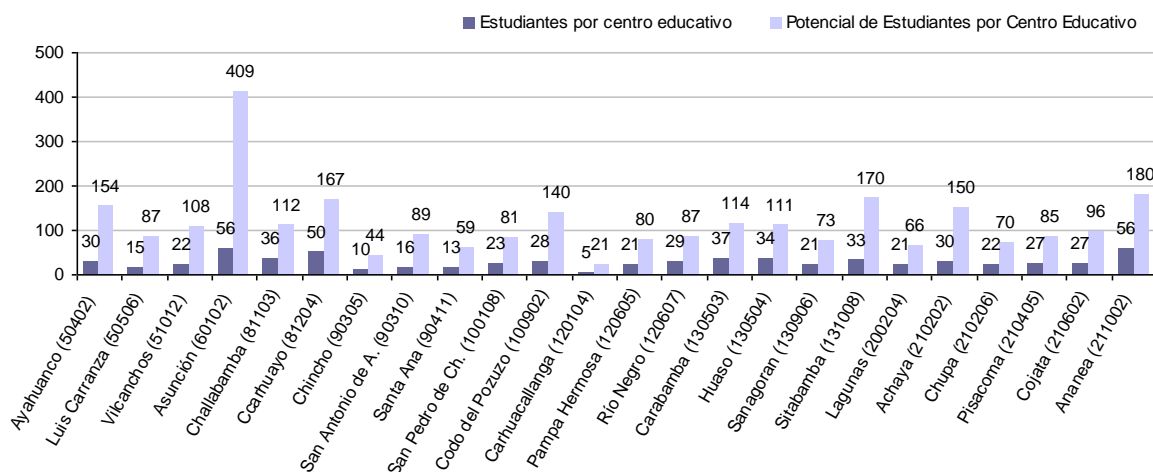
Los gobiernos locales suelen adoptar un primer impulso para atender a estos niños excluidos en alianza con el gobierno regional a quien le corresponde la atención permanente del servicio educativo público de educación inicial.

En la educación inicial, la oferta educativa actualmente disponible (pública y privada) difícilmente se daría abasto para atender al total de niños y niñas de 3 a 5 años del país. A nivel nacional, en promedio cada establecimiento educativo atiende a 38 niños y niñas; de incorporarse a todos aquellos que tienen entre 3 y 5 años y se encuentran por fuera del sistema educativo, este promedio bordea los 50 estudiantes por centro<sup>26</sup>. Esto implica que, a nivel nacional, la oferta educativa disponible debería atender a un 30% más de volumen de matrícula. De mantenerse inalterada la cantidad de establecimientos educativos, así como la cantidad de docentes de docentes y de materiales educativos, ciertamente tendríamos situaciones de hacinamiento y/o de un considerable deterioro en la calidad de la educación inicial impartida.

A nivel de los diferentes distritos, se tiene que la necesidad de ampliar las instituciones educativas y/o programas de educación inicial resulta crítica en determinados puntos del país. En 147 distritos, 8% de los 1,835 que hay en todo el Perú, en caso se incluya a todos los niños y niñas de 3 a 5 años en la educación inicial, la matrícula actual en este nivel al menos se duplicaría; y en 24 de estos distritos, este incremento ascendería cuando menos al triple (Ver Gráfico 6). En estos 147 distritos, entonces, la oferta de instituciones educativas y/o programas de educación inicial resulta claramente insuficiente. Por otra parte, al 2009, se tiene que en 17 distritos no se cuenta con algún establecimiento educativo del nivel inicial (sea público, privado, escolarizado o no escolarizado).

<sup>26</sup> Para la estimación de estos promedios se considera la gestión pública y privada, y las modalidades escolarizada y no escolarizada; se excluye las Cunas (que atienden a niños de 0 a 2 años). Las fuentes de datos son el Censo Escolar 2009 y el Censo Nacional 2007. Los valores reportados se obtienen de dividir el volumen total de estudiantes de educación inicial 1.2 millones, entre el número total de centros educativos disponibles; y el volumen potencial de la matrícula en inicial (1.7 millones, que es la suma de la matrícula actual y de la cantidad de niños y niñas de 3 a 5 años fuera del sistema educativo) entre el total de centros disponibles.

Gráfico 6. Estudiantes por centro educativo al 2009 versus Potencial de Estudiantes por centro educativo.  
Distritos donde al incluir a todos los niños de 3 a 5 años, la matrícula por centro al menos se triplicaría



Nota: Incluye jardines y cuna-jardines (públicos, privados, escolarizados y no escolarizados). Excluye Cunas. El número potencial de estudiantes por centro considera tanto a la matrícula (al 2009) como la cantidad de niños y niñas de 3 a 5 años por fuera del sistema educativo.  
Fuente: Elaboración propia en base al Censo de Población y Vivienda 2007 y al Censo Escolar 2007.

## DISTRIBUCIÓN

Al 2009, en un total de 14 distritos del país la oferta educativa de educación inicial (3 a 5 años) sólo se presenta bajo la modalidad no escolarizada de gestión pública. Estos distritos se encuentran en las regiones de Amazonas, Ancash, Arequipa, Ayacucho, Huancavelica, Lima-Provincias, Puno y Tacna. (Fuente, Infobarómetro de la Primera Infancia).

Al 2009, en 17 distritos del país no se cuenta con establecimientos educativos del nivel inicial (públicos, privados, escolarizados o no escolarizados). Estos distritos se encuentran en las regiones de Amazonas, Ancash, Arequipa, Ica, Junín, Lima, Moquegua

Fuente, Infobarómetro de la Primera Infancia

## Los servicios actualmente existentes necesitan mejoras

Ampliar la cobertura en educación inicial no sólo implica la construcción y equipamiento de nuevos servicios, los establecimientos de gestión pública actualmente disponibles también presentan serias deficiencias en cuanto a las condiciones de infraestructura, acceso a servicios básicos y grado académico de los docentes. De acuerdo al Censo Escolar 2009, en las instituciones educativas escolarizadas de educación inicial<sup>27</sup>, el 30% de aulas requiere de mantenimiento y el 20% necesita reparaciones mayores<sup>28</sup>. Asimismo, el 34% de los locales escolares no dispone de luz eléctrica, el 27% no cuenta con acceso a una fuente mejorada de agua y el 36% no dispone de una fuente mejorada de saneamiento<sup>29</sup>. Además, el 30% de los docentes no se encuentra titulado<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> No se dispone de este tipo de datos para los centros educativos no escolarizados.

<sup>28</sup> Casos de paredes que presentan filtraciones y/o rajaduras, techos que presentan goteras y/o huecos, o porque no protegen adecuadamente del exceso de frío, calor, lluvia y ruidos.

<sup>29</sup> La categorización de fuentes mejoradas de agua y saneamiento proviene de la planeada por la Organización Mundial de la Salud OMS y UNICEF, en el marco del seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las fuentes mejoradas de agua son: red pública (dentro o fuera del edificio), pilón de uso público; y las de saneamiento son: red pública (dentro o fuera del edificio), pozo con tratamiento de residuos (pozo séptico).

<sup>30</sup> Estimaciones propias en base al Censo Escolar 2009, para el caso de condición de aulas y acceso a servicios básicos. Los datos sobre titulación de docentes es tomaron del Ministerio de Educación – Estadística de la Calidad Educativa (2011) Indicadores 2009. Acceso web marzo de 2011.

Por otra parte, se debe tener en consideración que no todos los niños y niñas que se matriculan en la educación inicial culminan el año escolar, siendo que las tasas de retiro son particularmente altas en la modalidad no escolarizada. Estos datos toman especial importancia, en tanto el incremento de la cobertura de la educación inicial debe idealmente acompañarse de una asistencia regular de los niños y niñas que acceden al servicio. Los datos indican que a nivel nacional (gestión pública), en el año 2009, el 3.6% de niños y niñas inscritos en la educación inicial, habrían dejado de asistir antes de que el año escolar termine. En la modalidad no escolarizada pública esta tasa fue mayor (5.3%, 17.5 mil niños y niñas retirados) que en la escolarizada pública (3.8%, 26.8 mil niños y niñas retirados)<sup>31</sup>.

#### 4. El Incremento de la Cobertura de la Educación inicial en el marco del PELA 2010-2011

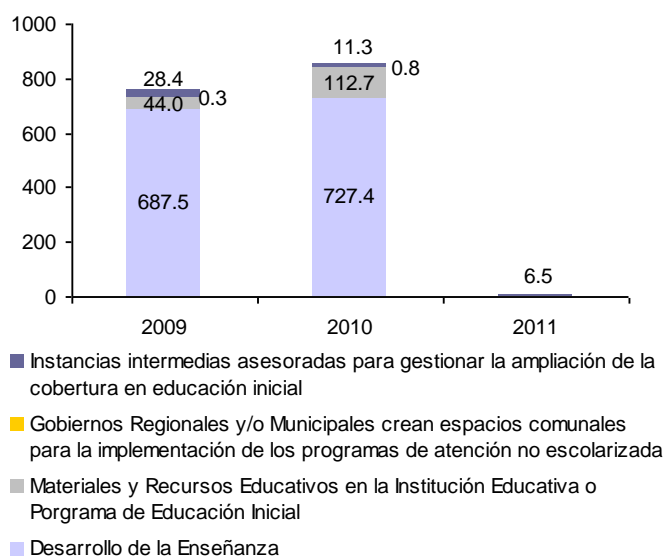
##### Las finalidades del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial»

En el año 2010 el Presupuesto Institucional Modificado PIM del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo (PELA) ascendió a poco más de S/. 1,142 millones, encontrándose que la mayor parte de estos recursos (74.6%) fueron destinados al Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial»; dicho Resultado Inmediato obtuvo un PIM 2010 de algo más de S/. 852 millones. Este último monto, además fue ligeramente mayor al PIM asignado a este Resultado Inmediato en el 2009 (S/.760 millones). El escenario para el 2011 es drásticamente distinto, el PIM asignado al Resultado Inmediato en cuestión, es de sólo S/.6.5 millones<sup>32</sup>.

La sobresaliente reducción en el presupuesto asignado al incremento de la Cobertura de la Educación Inicial del PELA, se explica porque entre los años 2010 y 2011 ha habido un cambio importante en la estructura del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo. Como parte de este cambio, las finalidades asociadas al Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial» se redujeron de 4 a sólo 1. De esta manera, si bien durante los años 2009 y 2010 las finalidades (intervenciones específicas) de este Resultado Inmediato se vinculaban a: i) Desarrollo de la Enseñanza, ii) Materiales y Recursos Educativos, iii) Gobiernos Regionales y/o Municipales crean espacios comunales para la implementación de programas de no escolarizados, y iv) Instancias Intermedias asesoradas para gestionar la ampliación de la cobertura en educación inicial; para el 2011, la única finalidad que se ha mantenido es la última.

En la línea con lo expuesto por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza<sup>33</sup>, subrayamos que en la estructura funcional programática vigente entre los años 2009 y 2010, ya se encontraba presente una falla de consistencia entre la estructura del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación

Gráfico 7. PIM\* del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial», por finalidades (en millones de S/.)



\*Presupuesto Institucional Modificado (consultados el 29/03/2011). Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparencia Económica del ME. Consulta Programas Estratégicos – Presupuesto por Resultados. Seguimiento a los Programas Estratégicos

<sup>31</sup> Estimaciones propias en base al Censo Escolar 2009.

<sup>32</sup> Estos montos fueron consultados el 29/03/2011, en el portal de Transparencia Económica del ME. Consulta Programas Estratégicos – Presupuesto por Resultados. Seguimiento a los Programas Estratégicos.

<sup>33</sup> Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (2010) Programa logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de EBR reporte de seguimiento concertado: evaluación del año 2009.



Inicial» y las finalidades o intervenciones específicas establecidas para lograrlo. Esto en tanto dos de las cuatro finalidades del Resultado Inmediato se vinculaban directamente con el mantenimiento de la cobertura la existente, y no con su ampliación; de hecho, esta falta de consistencia resulta ajena a la lógica suprayacente de la gestión por resultados, en tanto estas dos finalidades no apuntaban en estricto al Resultado Inmediato buscado. Más aun, durante estos dos años, la finalidad de «Desarrollo de Enseñanza» -que en la práctica equivale al pago de planillas- ocupó alrededor del 90% de los recursos se destinaban a este Resultado Inmediato entre los años 2009 y 2010; ante esto, en la práctica, se dispuso de un relativamente bajo nivel de recursos para intervenciones que efectivamente puedan ampliar el acceso de la educación inicial. Es decir, durante los años 2009 y 2010 la mayor parte de los recursos presupuestales dirigidos teóricamente a incrementar la cobertura, en la práctica eran asignados a un resultado distinto: el de mantener la cobertura existente.

Por otra parte, las otras dos finalidades vigentes entre los años 2009 y 2010 que no respondían al mantenimiento de la cobertura contaban con una significativa menor importancia en términos de presupuesto asignado, y resultarían insuficientes para garantizar un incremento efectivo

del acceso de los niños y niñas de 3 a 5 años que se encuentran fuera del sistema educativo. Ello no sólo porque los recursos presupuestales asignados fueron exiguos de modo que en varias regiones resultase prácticamente imposible incrementar el acceso de la cobertura en educación inicial, aunque sea mediante la vía no escolarizada<sup>34</sup>, sino además porque algunos de los componentes que pueden considerarse básicos para la ampliación de la cobertura se encontraban ausentes entre estas finalidades.

Así, por ejemplo, la incorporación de nuevos docentes (procesos de contratación y creación/ mantenimiento de nuevos puestos), la ampliación de infraestructura, incremento en la cantidad de materiales y equipos educativos, así como un trabajo de sensibilización entre las familias y de mejora en la capacidad de gestión de recursos en las instancias de los diferentes niveles de gobierno, no se registran entre las finalidades de estos años. Al respecto, cabe anotar que durante el 2010 la creación de nuevas plazas docentes en educación inicial se habría dado mediante decretos de urgencia; si bien la ampliación de las plazas docentes favorece el incremento de la cobertura, este tipo de instrumentos normativos no parece ser el más idóneo y/o estable frente a las necesidades de ampliación del acceso a la educación inicial, sobre todo teniendo en cuenta que ya existe un Programa Estratégico que incluye un Resultado Inmediato en donde estas actividades pueden enmarcarse.

Por otra parte, el cambio en la estructura del programa observado para el año 2011 tiene un punto positivo, que es el retiro de las dos finalidades que no se destinaban al incremento de la cobertura, sino al mantenimiento de la existente (probablemente en las mismas condiciones). No obstante, la nueva estructura no resuelve la falta de consistencia señalada; antes bien, la acentúa significativamente. La capacidad de incrementar el acceso de la educación inicial desde el Resultado Inmediato analizado -que ya era deficiente- ha sido significativamente menguada, pues la única intervención que se mantuvo fue la de gestión para la ampliación de la cobertura en instancias intermedias. Esta finalidad, en definitiva contribuye al incremento de la cobertura; no obstante, resulta evidente que el logro de este Resultado Inmediato requiere de otros componentes.

34 De hecho, en el 2010, las regiones de Amazonas, Huancavelica, Lambayeque, Arequipa e Ica, recibieron un Presupuesto Institucional Modificado PIM 2011 de S/.0 para el rubro de Adquisición de Activos No Financieros. Datos consultados el 1/03/2011, en el portal de Transparencia Económica del ME. Consulta Programas Estratégicos – Presupuesto por Resultados. Seguimiento a los Programas Estratégicos.

En este escenario, durante los años 2009 y 2010 la estructura del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial» se alineó más bien con una lógica de asignación presupuestal inercial, antes que con una de gestión por resultados. El cambio en esta estructura para el año 2011, si bien parece resolver el problema de la asignación presupuestal inercial, en definitiva profundiza la falta de correlación entre la finalidad que persigue el Resultado Inmediato analizado y el logro del Resultado en sí (el incremento de la cobertura). La situación al 2011, por un lado, sugiere que el logro de la ampliación del acceso a la educación inicial no parece ser una prioridad en el marco del PELA, y por otro, deja en claro que la incorporación efectiva de este Resultado Inmediato en una gestión por resultados requiere definición o (re) estructuración de las finalidades del mismo.

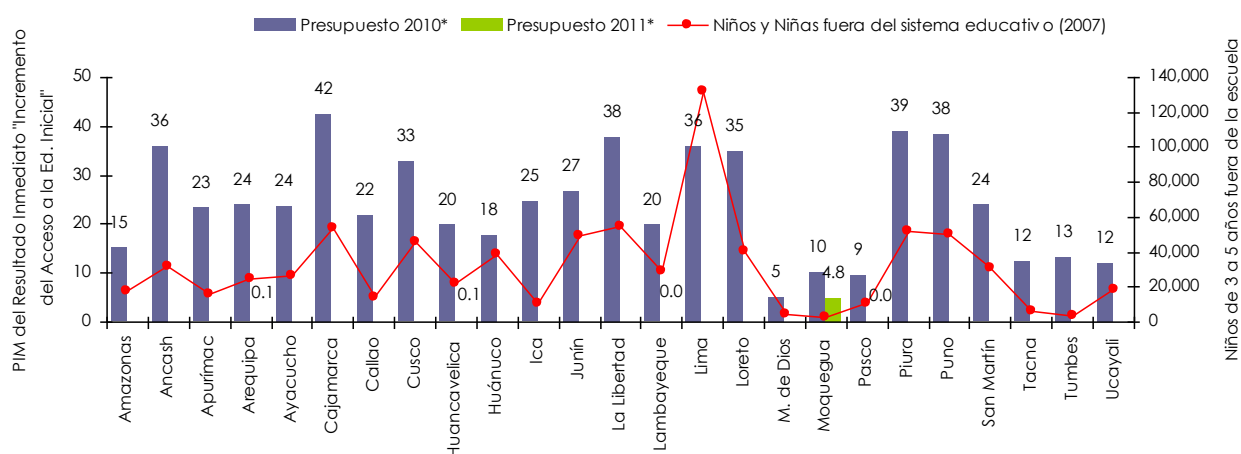
### Distribución de los recursos en los diferentes niveles de gobierno

En el año 2010, la mayor parte del presupuesto del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial» -que como dijimos ascendió a S/.852 millones- se canalizó a través de los Gobiernos Regionales. En conjunto, los Gobiernos Regionales recibieron el 70% de este monto, es decir, un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de S/.598 millones. Para el año 2011, en el marco de reducción de las finalidades o intervenciones específicas que componen el Resultado Inmediato analizado, el PIM asignado a nivel de todos los gobiernos regionales fue mucho menor, ascendiendo a S/.5 millones. Por su parte, el Gráfico 8 muestra la distribución del Presupuesto Institucional Modificado PIM a nivel de los diferentes gobiernos regionales, para los años 2010 y 2011; asimismo, presenta el volumen de niños y niñas de 3 a 5 años que se encuentran fuera del sistema educativo, quienes debieran representar la población objetivo del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial»<sup>35</sup>.

- 1. Alta heterogeneidad en la asignación de recursos a regiones.** Un primer punto a destacar, al observar la distribución del 2010, es la alta heterogeneidad en el nivel de recursos asignados a las diferentes regiones. El PIM 2010 correspondiente al Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial» a nivel regional oscila entre 5 y 42 millones de nuevos soles, montos correspondientes a las regiones de Madre de Dios y Cajamarca, respectivamente. Mientras algunas regiones reciben alrededor de S/.10 millones, otras superan con creces los S/. 30 millones. ¿Cuál es el criterio de distribución que se ha seguido para la asignación de estos montos?. Ciertamente el volumen de niños y niñas a incorporar en el sistema educativo no parece ser el eje principal: Ancash y San Martín, por ejemplo, son regiones que concentran un similar volumen de niños y niñas de 3 a 5 años fuera del servicio (algo más de 30 mil, ver Gráfico 2), no obstante la primera región recibe casi S/. 12 millones más en el Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial». Análogamente, Pasco e Ica son regiones donde se tiene alrededor de 10 mil niños y niñas de 3 a 5 años que no asisten a una establecimiento educativo, sin embargo, el PIM 2010 de la segunda región casi triplica el asignado a la primera. Madre de Dios tiene un mayor número de niños y niñas de 3 a 5 años fuera del sistema educativo (4.3 mil) en comparación con Moquegua (2.9 mil); no obstante, Moquegua recibe el doble de recursos que la primera región para el incremento del acceso a la educación inicial.
- 2. No todas las regiones reciben presupuesto para incrementar servicios.** Un segundo punto a destacar es que para el año 2011, no todas las regiones reciben recursos presupuestales para cumplir con el resultado del incremento de la cobertura de la educación inicial. De hecho, sólo 5 regiones (Arequipa, Huancavelica, Lambayeque, Moquegua y Pasco) reciben algún monto; entre estos casos, Moquegua concentra el 98% del PIM 2011 asignado a nivel del conjunto de Gobiernos Regionales del país para este Resultado Inmediato. De este modo, en 20 regiones del país el monto asignado al Incremento de la Cobertura en la Educación Inicial asciende a S/. 0.

<sup>35</sup> Estos montos fueron consultados el 29/03/2011, en el portal de Transparencia Económica del ME. Consulta Programas Estratégicos – Presupuesto por Resultados. Seguimiento a los Programas Estratégicos.

Gráfico 8. PIM\* del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial» 2010 y 2011, por regiones (en millones de S/.) y volumen de niños y niñas de 3 a 5 años no atendidos en el año 2007 (en miles)



\*Presupuesto Institucional Modificado (consultados el 29/03/2011).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparencia Económica del ME. Consulta Programas Estratégicos – Presupuesto por Resultados. Seguimiento a los Programas Estratégicos

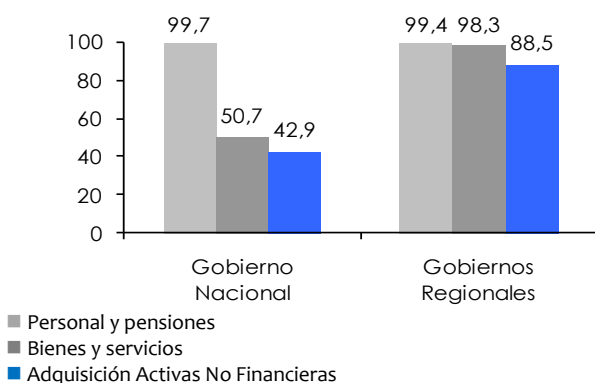
En este escenario, a la situación de inconsistencia entre el Resultado propuesto y las finalidades definidas para el logro del mismo -que anotamos en la sección anterior, se suma el hecho de que los recursos asignados al Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial» i) son escasos, denotando una baja importancia asignada al incremento de la cobertura de la educación inicial en el marco del PELA; ii) son distribuidos inequitativamente, no parecen seguir de gestión por resultados que asegure el logro del objetivo propuesto; iii) son dramáticamente variables entre un año y otro, al punto que la mayor parte de las regiones no cuenta hoy con recursos presupuestales bajo este Resultado Inmediato del PELA.

En este escenario, cabe preguntarse, ¿con qué presupuesto cuentan los gobiernos regionales para poder en efecto incrementar la cobertura de la educación inicial, y no sólo mantener la cobertura ya alcanzada en sus mismas condiciones? Cumplir con este objetivo implica tanto incorporar a los niños y niñas que se encuentran por fuera del sistema educativo, como lograr que los que hoy en día acceden a la educación inicial, tengan una asistencia regular. Lograr esto, como dijimos, a su vez requiere un incremento y mejora en la disponibilidad de establecimientos, docentes y materiales educativos de educación inicial, así como un trabajo de sensibilización en las familias, y de mejora de las capacidades de gestión de estos recursos. El logro de estos componentes requiere de un presupuesto efectivamente disponible para cada uno de estos fines; de lo contrario, el aumento de la cobertura de la educación inicial se haría a costa de una caída del volumen de recursos disponible por alumno (tal como aconteció con la expansión de la educación primaria y secundaria entre los años 1970 y 2000<sup>36</sup>).

<sup>36</sup> Saavedra, Jaime y Pablo Suárez (2002) *El financiamiento de la Educación Pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de Trabajo N° 38. Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE. Lima, Perú.

## Escasos recursos para la inversión, que no fueron ejecutados en su totalidad en el 2010

Gráfico 9. Resultado Inmediato: «Incremento de Acceso a la Educación Inicial». Ejecución presupuestal\* por niveles de gobierno y rubro de gasto



\*Porcentaje del Presupuesto Institucional Modificado PIM 2010 que ha sido ejecutado durante el 2010 (Consultado el 01/03/2011).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Programas Estratégicos - Presupuesto por Resultados Seguimiento a los Programas Estratégicos

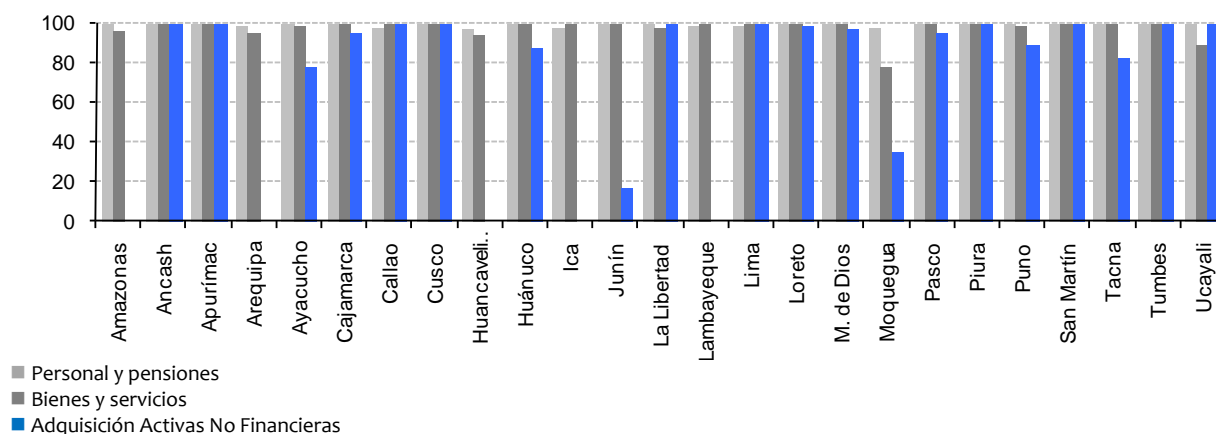
Los problemas de una baja ejecución del presupuesto asignado son un tema recurrente en el sector educación, observándose que ellos i) se presentan en mayor medida en los rubros de «Bienes y Servicios» y de «Adquisición de Activos no Financieros» (frente al de «Personal y Pensiones»); y que ii) la ejecución presupuestal suele ser mejor en los niveles descentralizados de gobierno (gobiernos regionales y locales) que en el gobierno nacional<sup>37</sup>. Esta tendencia del sector también se presentó durante el ejercicio del año 2010 en el Resultado Inmediato «Incremento de Acceso a la Educación Inicial» (ver Gráfico 9).

Por su parte, El Gráfico 10 muestra el análisis desagregado a nivel regional: si bien casi en todas las regiones la ejecución de los rubros «Personal y Pensiones» y «Bienes y Servicios»

se acercó al 100%, esto no ocurre con el tercer rubro de gasto analizado: «Adquisición de Activos no Financieros». En este último rubro, la capacidad de ejecución presupuestal de los gobiernos regionales resultó más heterogénea, siendo posible identificar tres grupos de regiones: en un primer grupo se ubican regiones como Ancash, San Martín y otras, que ejecutaron el 100% de recursos asignados en el 2010; en un segundo grupo se encuentran las regiones Ayacucho, Huánuco, Puno y Tacna, quienes logran ejecutar entre 75% y 90% de los recursos asignados; por último, el tercer grupo se compone de las regiones Junín y Moquegua, las que sobresalen por tener una ejecución presupuestal más bien baja (17% y 35%, respectivamente).

En este contexto, de iniciarse en el año 2012 una asignación presupuestal orientada al logro del incremento de la cobertura de la educación inicial que se enmarque estrictamente en una lógica de gestión por resultados, debe tenerse en cuenta que la consecución del resultado referido a la ampliación del acceso en la educación inicial requerirá de inversión en las capacidades de las y los funcionarios en la gestión de los recursos presupuestales.

Gráfico 10. Incremento de Acceso a la Educación Inicial: Ejecución presupuestal 2010\* en los Gobiernos Regionales, por rubros de gasto

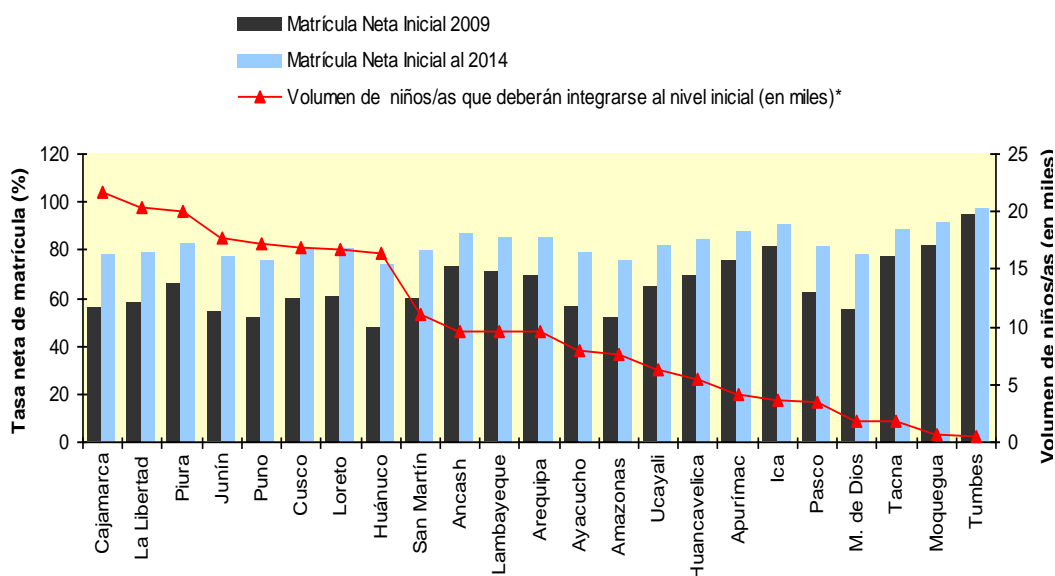


\*Presupuesto Institucional Modificado del 2010 que fue ejecutado durante este mismo año (consultado el 01/03/2011). Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparencia Económica del MEF. Consulta Programas Estratégicos - Presupuesto por Resultados Seguimiento a los Programas Estratégicos

<sup>37</sup> Consejo Nacional de Educación CNE (2010). Op. Cit. Pag. 27 y siguientes.

## 5. ¿Llegaremos a cumplir las metas que nos hemos establecido?

Gráfico 11. Tasa de cobertura neta en inicial 2009 y meta establecida al 2014



Fuente: Elaboración propia en base a la ENAHO (2009) y las metas publicadas por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

Región	Línea de Base 2009 (%)	Meta al 2014 (%)	Niños a incorporar en escuelas (2009-2014)	
			En total (2010-2014) (En Miles)	Promedio Anual (En Miles)
Cajamarca	55.3	77.6	21.6	5.4
La Libertad	58.0	79.0	20.3	5.1
Piura	66.0	83.0	20.1	5.0
Junín	54.1	77.1	17.7	4.4
Puno	51.5	75.7	17.3	4.3
Cusco	60.0	80.0	16.9	4.2
Loreto	60.2	80.1	16.7	4.2
Huánuco	47.7	73.8	16.4	4.1
San Martín	59.5	79.8	11.1	2.8
Ancash	73.1	86.5	9.6	2.4
Lambayeque	70.9	85.4	9.6	2.4
Arequipa	69.4	84.7	9.5	2.4
Ayacucho	56.8	78.4	8.0	2.0
Amazonas	51.4	75.7	7.6	1.9
Ucayali	64.4	82.2	6.2	1.6
Huancavelica	68.9	84.5	5.4	1.4
Apurímac	75.2	87.6	4.1	1.0
Ica	81.4	90.7	3.6	0.9
Pasco	61.9	80.9	3.5	0.9
M. de Dios	55.2	77.6	1.8	0.5
Tacna	76.7	88.3	1.8	0.4
Moquegua	82.0	91.0	0.7	0.2
Tumbes	94.2	97.1	0.4	0.1
TOTAL PERU	66.3	83.2	279.7	69.9

El Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de la EBR (PELA) se ha trazado la meta de elevar la cobertura neta de la educación inicial (porcentaje de niños y niñas que se encuentran en edad de asistir a la educación inicial que en efecto asiste a un establecimiento educativo de este nivel) al 73.7% en el año 2011. En la misma línea, los gobiernos regionales se han planteado la meta de elevar este porcentaje al 83.2% a nivel nacional al año 2014<sup>38</sup>. En general, las metas al 2014 por región implican un incremento de la cobertura que bordea entre los 15 y los 25 puntos porcentuales. En este escenario, en 12 regiones del país se tiene que incorporar alrededor de 10 mil o más niños y niñas de 3 a 5 años a las aulas de los establecimientos educativos de nivel inicial, en el periodo 2010-2014.

Una lectura conjunta de los datos presentados a lo largo de este Boletín, apunta a que entre los años 2010 y 2011 el panorama presupuestal del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial» se encuentra caracterizado por i) una falta de consistencia entre el resultado a lograr y las finalidades establecidas para conseguirlo, ii) escasez, y directamente inexistencia en muchas regiones, de recursos presupuestales asignados para este fin, iii) una deficiente distribución de los ya escasos recursos presupuestales, los cuales parecen ser asignados al margen de una hoja de ruta basada en la evidencia disponible (de falta de servicios, docentes, condiciones de los servicios actuales, volumen de niños y niñas fuera del

<sup>38</sup> Datos tomados de la página web de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Acceso web Noviembre 2010

sistema educativo, etc.) y iv) una baja capacidad de ejecución de los recursos presupuestales en las regiones y sobre todo a nivel del Gobierno Nacional. Es decir, la implementación del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial», en el marco del PELA, no parece desarrollarse en línea con una lógica de gestión de resultados.

De no revertirse esta situación, ¿cómo se garantizaría el logro del resultado final? ¿Cómo lograr en efecto incrementar la cobertura de la educación inicial? ¿Cómo cumplir con las metas trazadas al 2011 y 2014? Dar una respuesta positiva a estas preguntas requiere necesariamente de una transformación en la lógica de implementación del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial», así como un incremento y una mejor distribución de los recursos asignados (según niveles de gobierno y rubros de gasto), además de trabajar las capacidades de gestión y ejecución de dichos recursos. En esta línea, tal como especialistas en el tema lo sugieren, el logro de los objetivos trazados en el marco del Presupuesto por Resultados requiere de reformas administrativas y de gestión, las cuales requieren ser incorporadas en el costeo del logro de los Resultados a alcanzar.

### ¿CUÁNTO CUESTA LA CALIDAD?

Existen importantes avances en la construcción de una herramienta de costeo en materia de acompañamiento pedagógico en el marco del PELA. Esta iniciativa resulta de remarcable esfuerzo conjunto entre los Gobiernos Regionales, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas. ¿Es posible hacer una estructura de costos similar para el incremento del acceso a la educación inicial? ¿Cuáles serían sus ventajas?

### Se requiere estimar el costo de que un niño acceda y permanezca en una educación inicial de calidad, así como programar un incremento paulatino del acceso a este nivel educativo

En el marco de la implementación del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de la EBR (PELA), el esfuerzo conjunto del Ministerio de Educación, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los propios Gobiernos Regionales, ha permitido la implementación de una herramienta de costeo, la cual contribuye a garantizar de manera sostenida (para los próximos 3 años) el incremento de recursos presupuestarios que se destinan a la estrategia de acompañamiento pedagógico<sup>39</sup>. Esta herramienta incluye el costeo de diferentes componentes que se requieren para el logro del resultado en cuestión: a) equipos técnicos (regional y local), b) la actividad de acompañamiento pedagógico (materiales didácticos, honorarios, etc.), c) formación de acompañantes y docentes (talleres y pasantías), y d) centro de recursos (mobiliario, equipos, etc.). ¿Es posible hacer una estructura de costos similar para el incremento del acceso a la educación inicial?

En la actualidad, como vimos, a pesar de que el PELA se viene implementando desde el año 2008, la asignación de los recursos presupuestarios destinados al Resultado Inmediato «Incremento en la Cobertura en Educación Inicial» se vino haciendo bajo la lógica inercial e histórica, en donde la mayor parte del presupuesto se destina al pago de planillas (docentes ya incorporados al sistema educativo). Los cambios traídos en la estructura del 2011 si bien habrían retirado el componente inercial de la asignación de los recursos presupuestales de este Resultado Inmediato, no han terminado de resolver este problema, pues los recursos siguen sin asignarse bajo una lógica de gestión por resultados, sin ser articulados a un marco lógico entre intervenciones específicas y resultados buscados, en base a la evidencia disponible. Un factor clave en el logro de un cambio efectivo de gestión por resultados, es el desarrollo de una herramienta de costeo, tal como el desarrollado para el componente de acompañamiento pedagógico. Si bien se están haciendo esfuerzos en esta línea, pues durante el año 2010 el Ministerio de Educación solicitó a los Gobiernos Regionales la elaboración de fichas técnicas que aporten información relevante para este fin, aun quedaría trabajo por hacer.

<sup>39</sup> Mesa Interinstitucional del CNE – Comisión del PELA (2010). *Hoja Informativa N°1: ¿Qué es el PELA?* Pag. 2

Al respecto, cabe tener en cuenta que la herramienta de costeo a diseñar e implementar en materia del incremento de la cobertura de la educación inicial debe tener en cuenta a) la cantidad de niños y niñas que se tienen fuera del sistema educativo (para incrementar en efecto la cobertura), como b) la cantidad de niños y niñas que se tiene ya en los servicios (para no perder lo ya avanzado); es decir, se requiere incluir a todos los niños y niñas de 3 a 5 años en el país. Pero además, debe incluir diferentes componentes correspondientes a los insumos necesarios para el logro del Resultado Inmediato «Incremento en el Acceso a la Educación Inicial».

El diseño e implementación de una herramienta de costeo aplicada al incremento de la cobertura requiere de un trabajo conjunto entre las diferentes instancias gubernamentales involucradas: Gobiernos Regionales, UGEL, ANGR, Ministerio de Educación (MED), y MEF; donde además se definan claramente las responsabilidades y funciones de cada instancia.

En particular, los Gobiernos Regionales, al contar con esta herramienta, pueden solicitar presupuesto adicional al MEF en base a un perfil regional que dé cuenta del estado de la cuestión del acceso a la educación inicial y de los resultados que se quiere lograr, respondiendo a preguntas como: ¿Cuántos niños y niñas acceden en la región a la educación inicial? ¿Cuántos no acceden? ¿En qué distritos se encuentran? ¿Cuánto cuesta mantener a los estudiantes que ya accedieron? ¿Cuánto cuesta incluir a los niños y niñas que están fuera (infraestructura y servicios básicos, docentes, materiales educativos, equipo técnico, etc.)?

La evidencia estadística disponible a partir del Censo de Población 2007 y de los Censos Escolares que se aplican anualmente resulta una fuente de información básica en este escenario. Estas fuentes de datos, permiten saber a nivel de cada región, provincia y distrito del país datos clave como: el número total de niños y niñas de 3 a 5 años, el número de estudiantes inscritos en la educación inicial (diferenciando incluso por modalidad escolarizada y no escolarizada), el número y ubicación de los establecimientos educativos de este nivel, sus carencias en términos de infraestructura (cuántas requieren reparaciones mayores, cuántas requieren mantenimiento), la disponibilidad de docentes de inicial, el número de niños y niñas de 3 a 5 años que se encontraría fuera del sistema educativo, entre otros.

### Componentes de calidad en Educación Inicial

Entre ellos, podría mencionarse:

- Construcción de nuevas escuelas o –en caso aplique- de aulas adicionales en las escuelas ya existentes (teniendo en cuenta las diferencias en el acceso geográfico).
- Mantenimiento de la infraestructura (pintura, resane, etc.).
- Dotación y mantenimiento de servicios básicos en escuelas (luz eléctrica, agua potable y saneamiento).
- Complementos Alimenticios/Nutricionales que por derecho corresponde a los estudiantes de las zonas más pobres
- Procesos de contratación de nuevos docentes (procesos de selección).
- Sueldos y beneficios sociales a docentes nombrados/contratados actualmente y a los que se prevé contratar a futuro.
- Dotación de mobiliario, materiales y equipos educativos (incluyendo bibliotecas y ludotecas infantiles)
- Creación de un equipo técnico encargado en las instancias gubernamentales (Gobierno Regional, Unidades de Gestión Educativa Local –UGEL-).
- Dotación de espacio físico y recursos necesarios (escritorio, computadora, costo de traslado de oficina a diferentes comunidades, etc.) para el trabajo del equipo técnico encargado.
- Capacitación en gestión y ejecución presupuestaria dirigida a funcionarios correspondientes
- Reforma de los procesos administrativos que pudieran hacer engorrosa la ejecución presupuestal

Este listado es sólo referencial. Los componentes provienen de una lectura conjunta del Proyecto Educativo Nacional, la Ley General de Educación y de entrevistas realizadas a expertos en el tema.

## **7. ¿Se puede ir más rápido para aumentar la cobertura? Lecciones desde la experiencia**

Definitivamente la respuesta es sí y no sólo es ¿se puede? sino **¡Se debe!** ¿Por dónde comenzar? Un paso importante para la autoridad competente y responsable de cumplir el compromiso de ampliar la cobertura, es conocer y utilizar información sobre el estado de la niñez en su región para tomar decisiones públicas a favor de la infancia y para incidir en las políticas a nivel nacional que se necesitan para lograr este compromiso. En el marco de un Estado unitario y descentralizado, la colaboración y apoyo mutuo entre niveles de gobierno para la adecuada implementación de políticas y programas es fundamental.

El gobierno nacional debe garantizar el financiamiento del derecho a la educación y establecer los estándares de calidad del servicio educativo; el gobierno regional es responsable de la prestación del servicio educativo; el gobierno local debe garantizar la atención intersectorial de servicios de alimentación, salud y educación así como participar en construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa y ofrecer servicios complementarios para los niños como ludotecas, parques infantiles, etc.

Este esfuerzo puede complementarse informándose sobre el estado de implementación del componente de cobertura del PELA en los gobiernos regionales al interior del país así como documentándose sobre el esfuerzo que realizan otros países para alcanzar la meta de la universalización de la educación inicial. Identificar mejoras prácticas puede ser un referente importante para apoyar las acciones de planificación y gestión de las políticas sociales a favor de la infancia.

Por ello, a manera de reflexión final, decidimos contar con la opinión de los integrantes del equipo del **PELA de Ucayali** y con **especialistas de Junín y La Libertad**<sup>40</sup> quienes nos dan a conocer sus avances en el cumplimiento de las metas de cobertura en su región así como los obstáculos que enfrentan para poder cumplir con las mismas.

Asimismo, desde el lado de la experiencia internacional, la especialista en desarrollo social, **Olympia Icochea**, de la Corporación Andina de Fomento de Venezuela, nos brinda un panorama sobre los esfuerzos que vienen realizando los países andinos y del cono sur por universalizar la ampliación de cobertura así como los retos que enfrentan a propósito del próximo lanzamiento de la publicación “Estado del arte de la atención educativa a la primera infancia en Suramérica”.

<sup>40</sup> Nuestro agradecimiento a los Coordinadores Regionales del PELA en La Libertad y Junín, Prof. Victor Poémape y Prof. Roxana Calderón respectivamente.

## ENTREVISTA N° 1

Equipo del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje: Ucayali, Junín, La Libertad

### ¿Qué están haciendo en su región para cumplir las metas de cobertura?

**Ucayali:** La meta de cobertura en Ucayali al año 2014 se propone atender al 100% de los niños de 3 a 5 años.

La región señala que existen discrepancias con las cifras del censo respecto al número de niños que requieren ser atendidos.

Según el censo 2007 esto implica 8680 niños. Sin embargo la región ha realizado un diagnóstico propio con apoyo de las UGEL-DREU y el área de estadística identificando a 12090 niños sin atención. El año 2011 podrán ser atendidos 3000 niños a partir del programa PELA.

El PELA financiará 25 horas de trabajo por docente (se ha recortado de 30 a 25 horas la carga laboral de los docentes de educación inicial).

Las otras necesidades que implica la ampliación de cobertura son de asistencia técnica y equipamiento. Dado que el presupuesto del PELA para el 2011 fue definido antes de que se apruebe esta ampliación de plazas, aún se está negociando con el MEF la posibilidad de incluir esas necesidades el próximo año. En caso contrario, la región tendría que buscar otras fuentes para cubrir estas necesidades.

El año 2010 la región elaboró 68 expedientes para sustentar las necesidades de infraestructura y atención de niños, lo que permitirá la contratación de 25 docentes y 2 auxiliares. Además, el año 2010 con recursos del canon y sobrecanon la región incorporó 59 plazas de docentes las que se incorporarán al PELA el año 2011.

**Junín:** Estamos realizando diferentes acciones que van en la dirección de:

- Formar equipos de trabajo en los 12 UGEL
- Capacitar a los equipos constituidos con la finalidad de darles los lineamientos de trabajo
- El seguimiento a los expedientes presentados en el MED para su aprobación correspondiente
- Orientar técnicamente a las UGEL que requieren mayor atención (VRAE- SATIPO, PANGOYA Y RÍO TAMBO)

**La Libertad:** Hemos formulado un Plan con visión a 2016. En el presente año hemos incrementado 259 plazas para Educación Inicial

Hemos presentado 107 expedientes técnicos de los cuales nos han presupuestado 62 plazas para el año 2011, estas plazas están ubicadas en las UGEL de Otuzco, Julcán Sánchez Carrión, Virú y Florencia de Mora. En la actualidad se ha convocado a las autoridades para continuar elaborando expedientes técnicos para el año 2012.

### ¿Podría contarnos cuáles son los obstáculos que enfrentan para poder cumplir sus metas?

**Ucayali:** Un obstáculo para poder cumplir las metas está en los recursos necesarios para elaborar cada expediente. Se necesita realizar un trabajo de campo para verificar la demanda existente así como la infraestructura. En caso la infraestructura deba mejorarse, la comunidad asume un compromiso que luego es necesario verificar en una segunda visita. No existe recursos en el PELA para realizar este trabajo de campo. Entonces ese proceso queda supeditado al apoyo que puedan brindar los gobiernos locales.

Otro problema importante es que para las capacitaciones del PELA no siempre se selecciona a las personas que van a tener que cumplir funciones en ese campo, sino que se delega asistir a otras personas.

**Junín:** Cambio permanente del personal, en cada una de las UGEL los equipos esta conformados por especialistas de gestión pedagógica y personal de gestión Institucional, como es de conocimiento de todos, muchos de ellos son destacados al cambio de un director. El cambio de las personas y todo ello obstaculiza el normal desarrollo de los trabajos ya iniciados.

Existen dificultades administrativas, para llevar adelante los procesos de contratación de personal que nos permitiría darle la asistencia técnica a cada uno de los equipos conformados en las 12 UGELs (p.e. consultores especialistas en temas de ampliación de cobertura).

En las reuniones de asistencia técnica organizado por el MED los cupos de asistencia son muy limitados, esto tiene como consecuencia el desconocimiento de los trámites administrativos.

Se debe dar asistencia técnica al personal administrativo en todo lo referente al PpR ya que muchos de ellos no han tenido la oportunidad todav-

ía de conocer la trascendencia y los objetivos del PELA, esto ocasiona retraso al cronograma de las actividades programadas.

**La Libertad:** Tenemos que incrementar la capacidad de atención hacia el PELA, evaluar la pertinencia de desarrollar todos los procedimientos y de pasar por la verificación del Ministerio de Educación, sobre todo considerando que tenemos autonomía administrativa. Por ejemplo, a lo largo del procedimiento también tenemos que esperar la autorización del Círculo de Mejora de la Calidad. También resultaría conveniente evaluar la inversión en consultores, a veces esto sólo se convierte en un trámite burocrático.

## ENTREVISTA N° 2:

**Olympia Icochea. Corporación Andina de Fomento de Venezuela- CAF**

### ¿Cómo han ido evolucionando los niveles de cobertura a nivel regional?

Se observan diferencias en la evolución de coberturas a nivel regional. En los países que componen el Cono Sur -- Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay -- la tasa bruta de matrícula en educación inicial para la población entre 3 y 5 años de edad se ha incrementado en un promedio de 20% dentro del periodo 1999-2006, alcanzando niveles que van entre 66% y 79% con excepción de Paraguay que es del 34%.

Cabe anotar que Uruguay que el crecimiento de la cobertura en Uruguay ha sido tan importante que ha conducido a que el país presente una tasa de matrícula similar a las reportadas por los países desarrollados.

En la zona andina, las tasas de cobertura bruta y neta en educación inicial mostraron un crecimiento positivo aunque heterogéneo durante el periodo 1999-2007. Las tasas brutas de cobertura fluctúan entre 41% y 100%, siendo Ecuador el país que presenta la mayor tasa de cobertura.

Es necesario considerar atención prioritaria donde está interviniendo el Programa Juntos ya de igual forma se ha incrementado la demanda. Además, no solamente se debe tener en cuenta las plazas de docentes sino también infraestructura y equipamiento con mobiliario y materiales educativos.

Teniendo en cuenta los niveles de planificación Nacional, Regional y Local, incluir en cada uno de ellos las responsabilidades en relación a ampliación de la cobertura, es importante aplicar la planificación de territorio.

### ¿Qué es lo que está determinando estos esfuerzos en el aumento de cobertura?

**Legislación:** Se ha incorporado el derecho a la educación y el deber del Estado de hacer efectivo este derecho en la mayoría de Códigos de la Niñez formulados a principios de la presente década como parte del cumplimiento de los compromisos internacionales. En la mayoría de las Constituciones de los países andinos se incluye el carácter obligatorio y gratuito de este nivel de educación.

Asimismo, todas las leyes del sector educación incluyen explícitamente un componente de atención educativa a la primera infancia. En los países del Cono Sur, la Constitución de Brasil explicita que el deber del Estado con la educación se hará efectivo mediante atención en guarderías y centros preescolares a los niños de 0 a 6 años, y la Constitución de Chile hace obligatorio para el Estado promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición (5 años.)

### **Políticas a favor de una intervención temprana:**

Estas políticas se han concentrado mayormente en ampliación de la cobertura, aunque también han abordados los temas de promoción de la calidad, y creación de un sistema de protección integral a la primera infancia.

Colombia viene implementado una política educativa para la primera infancia, con el liderazgo del Ministerio de Educación Nacional, el cual asume por primera vez la educación inicial como un asunto de su competencia asumiendo la atención de los niños y niñas bajo un enfoque de atención integral. Para lograr dicha integralidad se articula con el Instituto Colombiano de Bienestar familiar, dándose un trabajo conjunto entre el sistema de bienestar y el de educación para lograr una verdadera complementariedad entre los servicios de cuidado u educación. La política se materializa a través de la prestación del servicio en tres modalidades de atención: entorno institucional, familiar y comunitario, con los cuales se busca llegar de forma pertinentes a los niños, niñas y sus familias. Con esta atención no sólo se ha logrado una ampliación de cobertura sino que se ha cualificado la atención que se venía prestando desde el sector de bienestar.

Desde la segunda mitad de la década de los noventa Uruguay ha promovido la universalización de la matrícula de los niños de 4 y 5 años en el nivel inicial, mediante el aumento de la oferta pública, incluyendo expansión en infraestructura y equipamiento. Esta política tiene dos objetivos centrales: reducir la fuerte segmentación socioeconómica que había caracterizado a la educación inicial en Uruguay, y contribuir a un mayor rendimiento y éxito escolar, a través de una estimulación educativa temprana.

**Financiamiento:** En todos los países estudiados, el financiamiento a la educación inicial está establecido en sus legislaciones como en las leyes generales de educación. Además, en algunos países como Argentina y Brasil se han formulado leyes específicas de financiamiento que incluyen específicamente la educación inicial, y en el caso de Chile se garantiza el financiamiento para el acceso universal gratuito al

segundo nivel de transición en la Constitución. En el Perú, se está implementando de forma gradual del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA), en el nivel de educación inicial y en los dos primeros grados de primaria, garantizado los recursos con un enfoque por resultados, dando atención a la infraestructura, gestión educativa, docentes, entre otros.

### **Programas de atención educativa a la primera infancia:**

Se identificaron dos países que canalizan sus esfuerzos de expansión de cobertura en atención educativa a la primera infancia a través de programas. El primero es el Programa Nacional de Atención a Niños y Niñas Menores de Seis Años en Bolivia, fundado en el 2007, que consolidó todos los programas existentes bajo una estrategia de proveer una atención integral, incluyendo las dimensiones de educación, salud, nutrición y protección. El PAN tiene una cobertura de 50.000 beneficiarios anuales y tiene previsto reforzar su atención educativa en sus 1.967 centros infantiles en los nueve departamentos del país El segundo es el Plan CAIF, Programa intersectorial orientado a garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños desde la concepción hasta los 3 años, en donde se prioriza el acceso de los niños provenientes de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social. En todos los Centros CAIF, la intervención comienza con la madre embarazada, para continuar, a partir del nacimiento del niño, con servicios de atención educativa diferenciados según la edad de los niños.

### **¿Cuáles son los retos para alcanzar las metas de cobertura?**

#### **Superar el problema de equidad en el acceso a**

**servicio:** No solamente existe un déficit de cobertura de educación inicial, sino se enfrenta un problema de equidad en la provisión de este servicio. Los que menos acceden son los niños y niñas menores de 5 años, los que provienen de las familias de menores ingresos, y/o de los que residen en zonas rurales con el perjuicio adicional que son quienes mejor pueden beneficiarse de su participación en este nivel educativo.

De ello no debe inferirse, erróneamente, que para superar la inequidad planteada por las brechas de acceso a la educación inicial, todos los niños en edad preescolar debiesen asistir a un centro educativo, más que fomentar la escolarización en edades tempranas, se debe atender las necesidades educativas y de cuidado.

**Consideración de modalidades no convencionales:** Respecto a los niños que residen en zonas rurales o de baja concentración de población, las modalidades no convencionales de educación inicial pueden resultar apropiadas en la medida en que posibilita la oferta de atención educativa en áreas donde la instalación de un centro educativo puede resultar poco viable en términos de costos.

El Programa Escuela Viva desde la Educación Inicial en Paraguay, y el programa educativo para padres de niños menores de 2 años que implementa el Plan CAIF en Uruguay incluyen acciones para fomentar y diversificar alternativas de educación no formal, poniendo énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de los padres para la crianza de sus hijos pequeños.

**Ofrecer una educación de calidad:** Asegurar a las familias que la educación inicial va a hacer

una diferencia en el desarrollo integral de sus niños y niñas es un factor crucial para influir en la decisión de los padres y madres de optar por alguna de las modalidades de atención educativa. Colombia, por ejemplo, reportó un descenso de 3.6 puntos porcentuales en la proporción de niños y niñas que son enviados a un hogar comunitarios, guardería o preescolar para el periodo del 2003 al 2008, aspecto que se está intentando revertir con los esfuerzos mencionados anteriormente. Se necesita definir un conjunto de parámetros para asegurar niveles mínimos de calidad en la provisión de educación inicial relacionados con la infraestructura y mobiliario, razón alumno – profesor, formación del docente e incorporación de programas bilingües donde aplique.

**Financiamiento Adecuado:** Sin una asignación especial de recursos no será posible la expansión en la cobertura de educación inicial. En los países del Cono Sur, Argentina, Brasil y Chile se ha establecido una legislación especial para asegurar la atención educativa universal a los niños y niñas de 4 a 5 años.