

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**Factores que limitan la inclusión de políticas educativas en la agenda de  
decisiones del Gobierno Local en favor de la educación inicial no  
escolarizada: el caso de la Municipalidad de Cieneguilla**

**Tesis para optar el título de Licenciado en Sociología que presenta:  
Gene Kevin Atencio Briceño**

**Asesora: Fanni Muñoz Cabrejo**

**Lima, diciembre de 2017**

## Contenido

<b>Resumen</b> .....	4
<b>Introducción</b> .....	6
<b>Capítulo I: Planteamiento del problema</b> .....	12
<b>1.1 Pregunta general de investigación</b> .....	17
<b>1.2 Objetivo principal</b> .....	17
<b>1.2.1 Objetivos específicos</b> .....	18
<b>1.3 Hipótesis</b> .....	18
<b>1.4 Relevancia Sociológica</b> .....	18
<b>1.5 Estado del arte</b> .....	19
<b>1.5.1 Efecto de los Pronoei en el rendimiento escolar en comparación a los IEI escolarizadas (antes llamadas CEI):</b> .....	20
<b>1.5.2 Percepciones de los padres de familia respecto del Pronoei:</b> .....	21
<b>1.5.3 Gestión y articulación de los gobiernos locales respecto al servicio educativo:</b> .....	23
<b>Capítulo II: Marco teórico</b> .....	26
<b>2.1 Ciclo de políticas públicas</b> .....	27
<b>2.2 Historia causal</b> .....	28
<b>2.3 Actor</b> .....	28
<b>2.4 Recursos</b> .....	30
<b>2.5 Reglas institucionales (o contexto institucional)</b> .....	33
<b>2.6 Poder y margen de libertad</b> .....	34
<b>Capítulo III: Metodología</b> .....	37
<b>3.1 Tipo de investigación</b> .....	37
<b>3.2 Técnicas de recolección de información</b> .....	37
<b>3.2.1 Entrevista semi-estructurada</b> .....	38
<b>3.2.2 Revisión documental</b> .....	40
<b>3.3 Contexto geográfico e institucional del distrito de Cieneguilla</b> .....	41
<b>3.3.1 Estructura municipal y su vinculación con los Pronoei</b> .....	43

<b>3.3.2 Mecanismos de Participación Ciudadana: Presupuesto Participativo y Comités de Gestión</b> .....	45
<b>3.3.3 Situación de la educación escolarizada del distrito</b> .....	49
<b>3.3.4 Situación de la educación inicial no escolarizada (Pronoei)</b> .....	52
<b>3.3.5 Rol de la Municipalidad frente a los Pronoei</b> .....	57
<b>Capítulo IV: Hallazgos</b> .....	60
<b>4.1 Agenda de decisiones</b> .....	60
<b>4.2 Programas, Proyectos y Actividades de la Municipalidad de Cieneguilla</b> .....	61
<b>4.2.1 Perímetro del problema</b> .....	65
<b>4.2.2 Novedad del problema</b> .....	66
<b>4.3 Mecanismos de participación ciudadana: Presupuesto Participativo o Comités de Gestión</b> .....	66
<b>4.3.1 Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana</b> .....	68
<b>4.3.2 Presentación de propuestas en favor de los Pronoei</b> .....	71
<b>4.3.3 Criterios de evaluación de las propuestas en los mecanismos de participación</b> .....	75
<b>4.4 Petición al alcalde del distrito</b> .....	77
<b>Capítulo V: Conclusiones</b> .....	81
<b>Capítulo VI: Bibliografía</b> .....	88
<b>Capítulo VII: Anexos</b> .....	93

## Resumen

En la presente investigación se identifican los factores que limitan la inclusión de políticas educativas en la agenda de decisiones de la Municipalidad de Cieneguilla en favor de la educación inicial no escolarizada, teniendo en cuenta que esta entidad tiene un rol que cumplir, tal como se indica en las “Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – Pronoei”.

Se seleccionó el distrito de Cieneguilla como caso, dado que cuenta con un Gobierno Local de medio tamaño y hay presencia de Pronoeis en su jurisdicción territorial. Se procedió a realizar entrevistas semiestructuradas tanto a actores públicos como privados y, además, se hizo una profunda revisión de documentación relevante.

Los hallazgos de la investigación muestran que los factores que limitan el ingreso de alguna política en favor de los Pronoei a la agenda de decisiones son: 1) programas, proyectos y actividades que realiza o realizará la Municipalidad, no se relacionan con los Pronoei, con excepción del proyecto “Mejoramiento de las condiciones de infraestructura”, 2) falta de información de las autoridades acerca de las funciones de la Municipalidad para con los Pronoei, 3) percepción de las autoridades que el grupo social afectado es minoritario y se localiza en las zonas más alejadas de Cieneguilla, y que la problemática de los Pronoei no es una novedad, 4) desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana:

Presupuesto Participativo y Comités de Gestión, 5) organizaciones aisladas, por lo que no tienen otras fuentes de información, 6) la falta de visualización de las consecuencias reales de mantener las carencias de los Pronoei, 7) tres criterios de evaluación de proyectos en cada uno de los mecanismos de participación ciudadana ponen en clara desventaja a las poblaciones más alejadas y con menos recursos económicos, y 8) el criterio para apoyar alguna petición de los ciudadanos es que esta esté alineada a los intereses de la Municipalidad.



## Introducción

El presente documento muestra los hallazgos de un estudio realizado en el distrito de Cieneguilla sobre los factores que limitan la inclusión de políticas educativas en la agenda de decisiones de la Municipalidad de Cieneguilla en favor de la educación inicial no escolarizada, teniendo en cuenta que tiene un rol que cumplir frente a los Programas no Escolarizados de Educación Inicial (en adelante Pronoei) del ciclo 2 de su jurisdicción.

La educación inicial es importante debido a que tiene efectos positivos en el rendimiento escolar y en el desarrollo emocional de los niños y niñas<sup>1</sup>. En primer lugar, en relación al rendimiento escolar, asistir a educación inicial es un factor determinante para mejorar el posterior rendimiento académico, ya que los niños de segundo de primaria que asistieron a este nivel educativo obtienen mejores resultados, para el caso peruano, en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) (Beltrán y Seinfeld 2012). Además, la educación inicial tiene efectos positivos de largo plazo, ya que los niños no solo obtienen mejores resultados en las pruebas cognitivas a los 7 años, sino que también el efecto llega hasta los 16 años, aunque con menos intensidad (Goodman y Sianesi 2005). También, cuando los niños asisten a educación inicial, es más probable que completen la secundaria y asistan a la universidad (Currie y Thomas 2000). En segundo lugar, en relación al desarrollo emocional, asistir a programas de educación inicial permite mejorar las

---

<sup>1</sup> Para facilitar la lectura de la presente investigación, de aquí en adelante se usarán las palabras niño o niños para referirse a niña y niño o niñas y niños, sin que esto signifique una omisión o discriminación de género



competencias sociales y emocionales (Niles, Reynolds y Nagasawa 2006); contribuye al desarrollo de las “habilidades blandas” (Paulus, Horvitz y Shi 2006); y reducen la probabilidad de cometer un crimen (Currie y Thomas 2000).

Debido a su relevancia, es que en el Perú se han realizado importantes avances respecto a la educación inicial pública. Este nivel educativo tiene dos ciclos que se desarrollan en forma escolarizada y no escolarizada: el ciclo 1 que va desde los cero (0) meses hasta casi los tres (3) años y el ciclo 2 que va desde tres (3) años a cinco (5) años<sup>2</sup>. En el ciclo 2 la cobertura va en aumento, ya que la tasa neta de matrícula pasó de 77,3% en el año 2012 a 82,6% al cierre del 2014, es decir, casi 83 de cada 100 niños se matricularon a este ciclo<sup>34</sup>. Sin embargo, en el ciclo 1, la cobertura aún es muy baja, pues la tasa neta de matrícula pasó de 4.6% en el año 2011 a 5,1% al cierre del 2015, es decir, solo cinco (5) de cada 100 niños se han matriculado a este ciclo<sup>5</sup>. No obstante, estas cifras no significan que la mayoría de niños de cero meses a casi tres años no estén recibiendo ningún tipo de atención y cuidados, sino solo que no se han matriculado al sistema educativo formal de inicial. Esto se debe, en parte, a que acceder a este ciclo no sea considerado como una obligación, sino solo a partir de los tres años<sup>6</sup>. Además, como manifiestan algunos

---

<sup>2</sup> Ley General de Educación vigente, N° 28044 y su modificatoria, Ley N° 28123 publicada en el 2003 (artículo 36).

<sup>3</sup> Fuente: <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias>. Consultado el 4 de abril del 2016.

<sup>4</sup> Respecto a este punto, el portal de la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación aún no actualiza la información para el año 2015. Consultado el 4 de abril del 2016.

<sup>5</sup> Fuente: <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias>. Consultado el 4 de abril del 2016.

<sup>6</sup> Artículo 48 del Reglamento de la Ley General de Educación: “A partir de los 3 años, se enfatiza la obligación de las familias de hacer participar a los niños en servicios escolarizados o no escolarizados de Educación Inicial”.

padres y madres, no mandan a sus hijos al ciclo 1 porque consideran que no requieren ayuda para cuidarlos; otros mencionan que pueden lastimarse o que desconfían de la calidad del servicio, entre otras razones (Guerrero y León, 2012)<sup>7</sup>. Entonces, más que una falta de presencia del Estado para dar mayor cobertura del ciclo 1, es ya una decisión de los padres y madres el no enviar a sus menores hijos al primer ciclo de educación inicial.

Respecto al ciclo 2, los avances en cobertura son mucho más notorias en áreas rurales que urbanas. En el año 2012, la tasa neta de matrícula en zonas rurales fue de 70% y en el año 2014 pasó a 79.3%, lo cual significa que entre esos años la tasa neta de matrícula se incrementó en 9.3 puntos; mientras que en zonas urbanas, en el año 2012, la tasa neta de matrícula fue de 80.4% y en el año 2014 pasó a 83.8%, lo cual significa un avance de 3.4 puntos<sup>8</sup>. Estos avances se sustentan en que a partir del 2013 se cuenta con un Programa Presupuestal con el objetivo de incrementar de acceso a la educación básica inicial, teniéndose como meta al 2016 llegar a una tasa neta de cobertura de 86 % en Educación Inicial de 3 a 5 años (Ochoa, 2015: 16).

Si bien ha habido una considerable ampliación en la cobertura en el ciclo 2 de educación inicial, siendo las zonas rurales donde se presentan los mayores

---

<sup>7</sup> Es un estudio de caso realizado en dos distritos (de población urbana como rural, así como población indígena, y en los que se implementaran programas públicos de atención y educación de la primera infancia - AEPI) de la Región Puno y un distrito de la Región Áncash. Cabe mencionar que los resultados de dicho estudio no son generalizables a todo el ámbito nacional, sino solo a contextos similares a los mencionados.

<sup>8</sup> Fuente: <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias>. Consultado el 4 de abril del 2016.



incrementos, aún queda la enorme tarea de mejorar la calidad del servicio educativo que se ofrece, ya que la cobertura actualmente no es el principal problema.

Un aspecto clave y complementario que apunta a mejorar la calidad educativa de todos los niveles educativos y, eventualmente, de los Pronoei es la gestión descentralizada en el sector de educación<sup>9</sup>, el cual es definida como “la gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad en los diferentes territorios del país, respondiendo a su diversidad y en el marco de la unidad del sistema educativo” (Minedu, 2013: 5). Cabe destacar que la gestión descentralizada de la educación dirige sus actividades hacia el ciudadano, tal como indica la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública<sup>10</sup>, y coloca “como centro de atención del servicio educativo a los estudiantes” (Minedu, 2013: 8).

En la línea de seguir con la visión descentralista del Estado respecto a educación, es que en abril del 2016 se aprobaron los "Lineamientos para la Relación

---

<sup>9</sup> Se enmarca en un amplia normatividad: Ley de Reforma Constitucional (Ley 27680), Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867), Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), Ley General de Educación (Ley 28044), Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú (Resolución Suprema 001-2007-ED), "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009 y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización" (Decreto Supremo N° 047-2009-PCM), Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo 004-2013-PCM), Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (Resolución Ministerial N° 264-2014-Minedu).

<sup>10</sup> “El Estado asigna sus recursos, diseña sus procesos y define sus productos y resultados en función de las necesidades de los ciudadanos. [...] es flexible para adecuarse a las distintas necesidades de la población y a los cambios sociales, políticos y económicos del entorno”. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013). Lima: Presidencia del Consejo de Ministros-Secretaría de Gestión Pública.

Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales" (en adelante Lineamientos) que establecen que la relación intergubernamental se da entre las diferentes instancias y niveles de gobierno con el fin de diseñar, implementar, alinear, monitorear y evaluar políticas públicas y estrategias vinculadas a la educación para ofrecer un mejor servicio<sup>11</sup>. De esta forma, estos Lineamientos ponen especial énfasis en dos enfoques: la gestión descentralizada de la educación y la gestión territorial, los cuales permitirán una gestión educativa que preste mayor atención y ofrezca una mejor respuesta al contexto y a la diversidad social y cultural de los niños y las familias.

Previamente a estos Lineamientos, se publicaron las "Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – Pronoei"<sup>12</sup> (en adelante Normas), las cuales obviamente solo tienen alcance para Instituciones Educativas de educación inicial no escolarizada. Sin embargo, a pesar de la posterior publicación de los Lineamientos, las referidas Normas también dan énfasis a los enfoques de descentralización y territorialidad, puesto que para su adecuada ejecución es necesario la participación de los Gobiernos Regionales y Locales tomando en consideración las particularidades del contexto.

---

<sup>11</sup> Resolución Viceministerial N° 051-2016-MINEDU. Lineamientos Para La Relación Intergubernamental entre el Ministerio De Educación, Los Gobiernos Regionales Y Gobiernos Locales. 29 de abril del 2016.

<sup>12</sup> Resolución Viceministerial N° 036-2015-Minedu. "Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – PRONOEI". Diario El Peruano. 15 de julio de 2015.

La investigación que aquí se presenta se enmarca en ambos enfoques, puesto que las acciones que lleva a cabo la Municipalidad de Cieneguilla frente a los Pronoei son parte de la gestión descentralizada en un territorio determinado.

Se seleccionó el distrito de Cieneguilla como caso, dado que cuenta con un Gobierno Local de medio tamaño y hay presencia de Pronoeis en su jurisdicción territorial. La información fue recogida por medio de entrevistas semiestructuradas (diez individuales), dirigidas a autoridades y funcionarios de la Municipalidad, actores vinculados a los Pronoeis y un actor no vinculado a este, pero que haya participado en los mecanismos de participación ciudadana. También se realizó análisis documental.

La presente investigación se organiza en seis secciones. En la primera se realiza el planteamiento del problema. A continuación se propone el marco teórico, donde se sintetiza categorías conceptuales que sostendrán la investigación. En la tercera se expone la metodología empleada para estudiar el caso. En la siguiente, se presentan y analizan los resultados de la investigación. En la quinta se presentan las conclusiones del estudio; y cerrando con la revisión bibliográfica.

## Capítulo I: Planteamiento del problema

Los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – Pronoei, es un tipo de atención educativa flexible que tiene el objetivo de contribuir al desarrollo y aprendizaje pleno de los niños y niñas menores de seis años. Sin embargo, tal objetivo aún está lejos de cumplirse, puesto que la evidencia indica que la calidad de los servicios educativos que ofrecen estos programas es baja, al igual que el posterior rendimiento escolar de los niños y niñas que asistieron a los mismos.

Debido a la menor calidad del servicio educativo de los Pronoei respecto a los que ofrecen las Instituciones Educativas de Inicial (IEI) escolarizadas y que los niños que asisten a estas últimas obtienen mejores resultados que los que asisten a los Pronoei, es que autores como Cueto y Diaz (1999), Basurto y Gonzales (2011), Beltrán y Seinfeld (2012), entre otros, han sugerido que los Pronoei se conviertan en IEI escolarizadas, lo cual ya es una política que se va implementando<sup>13</sup>. Sin embargo, esto tomará tiempo debido al alto presupuesto requerido, pues como se indica en una propuesta de política del Consejo Nacional de Educación (CNE), costará más de 233 millones de soles lograr la conversión de solo el 30% de los Pronoei del ciclo 2 en programas escolarizados en un plazo de cinco años (2011-

---

<sup>13</sup> El Estado tiene como meta al año 2021 universalizar el acceso a educación inicial formal [escolarizada] de niños y niñas de 4 y 5 años de edad, así como la reestructuración de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (Pronoei) sobre la base de estándares de calidad de servicio, como oferta complementaria y no sustitutoria de la educación inicial escolarizada (política 2.1 la cual forma parte del Resultado 2 del Proyecto Educativo Nacional (PEN): Trece años de buena educación sin exclusiones).

2016)<sup>14</sup> (CNA, 2010). Además de ello, tomará tiempo cubrir las 27 000 plazas requeridas de docentes especializados en educación inicial<sup>15</sup>.

Mientras esta conversión no ocurra en su totalidad, pues es un proceso de largo plazo, es necesario seguir profundizando en la comprensión de las acciones que se deben llevar a cabo, en complemento con las acciones y esfuerzos que se vienen realizando, para disminuir las desigualdades y atender cada vez más y mejor a la población vulnerable, tal como indica la Ley General de Educación (LGE)<sup>16</sup> y el Proyecto Educativo Nacional<sup>17</sup>, de modo que los niños que acuden a los Pronoei en zonas rurales reciban un servicio educativo de calidad, puesto que la atención no escolarizada también debe garantizar la obtención de los logros de aprendizaje<sup>18</sup>.

En ese sentido, para profundizar en la comprensión de las acciones a realizar, primero es necesario mencionar las dimensiones del servicio educativo de nivel inicial a las que deben prestarse atención, puesto que de mejorarlas, también la calidad y el desarrollo integral de los niños mejorarán. Según el Ministerio de

---

<sup>14</sup> <http://www.cne.gob.pe/images/stories/BANDERASFINAL.pdf>.

<sup>15</sup> <http://peru21.pe/actualidad/educacion-inicial-faltan-27000-maestros-educar-ninos-peru-2219388>. Consultado el 24 de abril del 2016.

<sup>16</sup> “Con el fin de garantizar la equidad en la educación, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias: a) Ejecutan políticas compensatorias de acción positiva para compensar las desigualdades de aquellos sectores de la población que lo necesiten” (Artículo 18, inciso a, Ley General de Educación)

<sup>17</sup> El Estado tiene como meta al año 2021 [...] la reestructuración de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (Pronoei) sobre la base de estándares de calidad de servicio, como oferta complementaria y no sustitutoria de la educación inicial escolarizada (política 2.1 la cual forma parte del Resultado 2 del PEN: Trece año de buena educación sin exclusiones).

<sup>18</sup> “Ambas formas de atención [educación inicial escolarizada y no escolarizada] garantizan los logros de aprendizaje esperados para el nivel, considerando factores de calidad, equidad e inclusión educativa, así como la atención en su lengua materna y a la discapacidad, talento y superdotación” (Artículo 52, Reglamento de la Ley General de Educación).



Educación (en adelante Minedu), estas son seis: espacio y muebles, rutinas de cuidado personal, lenguaje y razonamiento, actividades y materiales, interacción, y estructura del programa<sup>19</sup>.

Según las “Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – Pronoei”<sup>20</sup> (en adelante Normas), los(as) responsables de manejar y gestionar tales dimensiones son las profesoras coordinadoras, promotoras educativas y las instancias descentralizadas de educación (Ugel y DRE).

No obstante, un aspecto a resaltar es que dichas Normas tienen un enfoque descentralista, puesto que asignan un rol a los Gobiernos Locales (en adelante GL) en la provisión del servicio educativo a los Pronoei. Este rol está vinculado, de forma implícita, a solo una de las seis dimensiones del servicio educativo de nivel inicial que ha establecido el Minedu: espacio y muebles. Es muy importante destacar que esta dimensión hace referencia a: 1) espacio interior, 2) mobiliario para el cuidado rutinario, el juego y el aprendizaje, 3) espacio para el relajamiento y el confort, 4) organización de sectores en el aula, 5) espacios para la privacidad, 6) exhibiciones en el aula, 7) espacio para las actividades motoras gruesas (Minedu, 2015). Además de ello, también hace referencia a la infraestructura y a los servicios básicos.

---

<sup>19</sup> Son las dimensiones (o subescalas) que se usaron en la última evaluación de la calidad del entorno educativo de las instituciones de educación Inicial (IEI) de modalidad escolarizada (Minedu, 2015).

<sup>20</sup> Resolución Viceministerial N° 036-2015-Minedu. “Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – PRONOEI”. Diario El Peruano. 15 de julio de 2015.



A pesar de que dicho rol solo abarca una dimensión, el promover la gestión descentralizada es un aspecto importante que apunta a mejorar la calidad educativa de los Pronoei. En caso se promueva lo contrario, el centralismo del gobierno nacional, este reducirá su eficiencia y dificultará la consideración de las necesidades de la población. Por tanto, una mayor y mejor descentralización hacia los GL podrían mejorar el suministro del Estado de aquellos bienes y servicios indispensables para la población, de pronto con los mismos recursos financieros y humanos con los que se cuenta actualmente (PNUD, 2010: 61).

Es de suponer entonces que sería menos complicado mejorar la calidad del servicio educativo de los Pronoei con la cooperación de los GL, sobre todo teniendo en cuenta que dichos programas no escolarizados obtienen poco apoyo del Gobierno Central y de las instancias descentralizadas de educación (Ugel y DRE) respecto a la dimensión “espacio y muebles”, puesto que al estar “ubicadas [los Pronoei] en áreas urbano-marginales, asentamientos humanos, pueblos jóvenes y rurales, donde, por existir poca estabilidad económica y/o poca demanda por la educación inicial, el Estado no puede justificar la inversión en infraestructura para poner en funcionamiento un CEI [IEI escolarizado]” (como se cita en Basurto y Gonzales 2011: 111).

Sin embargo, en la práctica se evidencia que tal gestión descentralizada no se está llevando a cabo de forma adecuada en el distrito de Cienguilla, pues la Municipalidad no está cumpliendo su rol para con los Pronoei, al menos desde el 2015 hacia adelante, omitiendo así lo que indican las Normas. Esto da cuenta de

que dicho rol no está siendo incluido en la agenda de decisiones (temas sobre los cuales se tomará acción inmediatamente) del GL. Puede haber muchas explicaciones para ello: desconocimiento de las Normas, recursos fiscales insuficientes, baja capacidad de gestión, etcétera. No obstante, una adecuada explicación no debe limitarse a mencionar solo a los factores endógenos (propios al GL), sino que también debe involucrar a los factores exógenos, puesto que la administración pública no existe en el vacío, sino que está íntimamente ligado a la política (Sanz, 2003: 418). Así pues, solo reconociendo la globalidad del sistema en el que se envuelven los GL, podemos dar explicaciones más acertadas respecto a por qué no se incluye en la agenda de decisiones el cumplimiento de su rol para con los Pronoei (Sanz, 2003).

Por tanto, para ilustrar toda la complejidad que encierra ello, será necesario analizar el “juego” que realizan los actores involucrados al Pronoei (GL, dirigentes de los centros poblados, profesoras coordinadoras, entre otros). Este juego va a depender de los recursos que logren movilizar los actores para defender sus intereses y de los obstáculos y oportunidades que representan las reglas institucionales (tanto formales como informales) para ellos. Además, dependerá de cómo cada una de las partes involucradas al Pronoei se representa (historias causales) a su manera y desde su perspectiva e intereses la naturaleza del problema de los programas no escolarizados.

Por tanto, dada la necesidad de profundizar en este tema, es que la presente investigación, a partir de un estudio de caso, pretende conocer cuáles son los

factores que limitan la inclusión en la agenda de decisiones del GL de Cieneguilla, el cumplimiento de su rol frente a los Pronoei. Dicho rol implica específicamente actividades respecto a la dimensión “espacio y muebles”, tal como se establece en las Normas. Descartamos estudiar las actividades vinculadas a las otras dimensiones (rutinas de cuidado personal, lenguaje y razonamiento, actividades y materiales, interacción, y estructura del programa) pues son responsabilidades de las instancias descentralizadas de educación (Ugel, DRE y Minedu). Si bien hubiera sido importante realizar un estudio sobre estas instancias para explicar los factores que limitan el cumplimiento de sus roles para con los Pronoei, por razones de tiempo y de la complejidad que implica ello, se obviarán.

### **1.1 Pregunta general de investigación**

¿Cuáles son los factores que limitan la inclusión de políticas educativas en la agenda de decisiones de la Municipalidad de Cieneguilla en favor de los Pronoei del ciclo 2 de su jurisdicción?

### **1.2 Objetivo principal**

Identificar los factores que limitan la inclusión en la agenda de decisiones de la Municipalidad de Cieneguilla el cumplimiento de su rol frente a los Pronoei del ciclo 2 de su jurisdicción.

### **1.2.1 Objetivos específicos**

- Analizar la historia causal que ofrecen los actores públicos (Alcalde del distrito y Gerente de Desarrollo Social) y privados (profesora coordinadora y dirigentes) quienes se relacionan con los Pronoei.
- Analizar los recursos y reglas institucionales que son usados por dichos actores involucrados.
- Analizar el nivel de éxito que tienen los actores para incluir sus problemas e intereses en la agenda de decisiones.

### **1.3 Hipótesis**

Respecto a la hipótesis, esta no se incluirá, puesto que la presente investigación es de corte exploratorio al no haber ningún tipo de información previo al trabajo de campo que ayude a formular alguna hipótesis (Williams, Unrau y Grinnell, 2005).

### **1.4 Relevancia Sociológica**

La relevancia sociológica de la presente investigación es que se sirve del aporte de teorías sociológicas de las organizaciones, en complemento de teorías de otras disciplinas (principalmente de las Ciencias Políticas) para dar cuenta de que los diversos actores involucrados, de forma directa o indirecta, al Pronoei y Municipalidad de Cieneguilla participan en un “juego” en el que movilizan recursos para defender sus intereses y hacen uso de las reglas institucionales, los cuales establecen tanto oportunidades como obstáculos a aquellos.

En segundo lugar, la relevancia del presente trabajo es de corte más práctico por las siguientes tres razones. Primero, se espera que la información brindada pueda contribuir en la toma de decisiones de políticas educativas relacionadas a cómo se llevan a cabo la gestión intergubernamental en favor de los Pronoei. Segundo, se espera contribuir con diversos actores (públicos y privados) vinculados a la educación no escolarizada (o vinculados a la educación escolarizada) para que puedan ajustar sus estrategias en la búsqueda de apoyo de algún Gobierno Local para la mejora de las condiciones del entorno educativo de los niños y niñas que asisten a estos programas no escolarizados (o de las instituciones educativas escolarizadas). Tercero, apuesta por una nueva forma de analizar la gestión intergubernamental y la educación no escolarizada, por lo que puede ser una referencia para otros investigadores en sus análisis de distintos contextos en el país.

### **1.5 Estado del arte**

A pesar de que no haya estudios concretos sobre los factores limitantes para la inclusión de políticas educativas para la educación inicial no escolarizada en la agenda de decisiones del Gobierno Local, sí hay estudios que tratan diversas dimensiones de este tema. Algunas investigaciones tratan sobre los Pronoei y otras sobre los Gobiernos Locales en relación a la educación.

Así pues, tenemos investigaciones que están centradas en los efectos diferenciados en el futuro rendimiento escolar de los niños que asistieron a un Pronoei o a un IEI escolarizada. Otros estudios tratan sobre los Pronoei a partir de las percepciones

de los miembros de la comunidad. Otros presentan, desde la experiencia de los Gobiernos Locales (municipalidades), la forma en cómo se desarrolla la articulación intergubernamental y cómo llevan a cabo las gestiones de los servicios educativos en el marco de la gestión descentralizada. Por lo tanto, en esta sección se presenta un balance de dichos estudios distribuido en los siguientes temas: efecto de los Pronoei en el rendimiento escolar en comparación a los IEI escolarizadas, percepciones de los padres de familia sobre el Pronoei y gestión y articulación de los gobiernos locales respecto al servicio educativo.

#### **1.5.1 Efecto de los Pronoei en el rendimiento escolar en comparación a los IEI escolarizadas (antes llamadas CEI):**

Cueto y Díaz (1999) plantearon un modelo para medir el impacto de asistir a uno de dos tipos de programas públicos de educación inicial: los Centros de Educación Inicial (CEI) y los Programas de Educación Inicial, contrastándolo en cada caso con el de estudiantes que no hayan tenido educación inicial. La muestra que usaron consta de 304 estudiantes de primer grado de primaria de 9 centros educativos públicos de los cuatro conos de la zona urbana de Lima (San Juan de Miraflores, Comas, Vitarte y Callo) y los datos que usaron fueron sus notas del "registros de notas" de los profesores para el año 1997. Los autores dan cuenta de que los niños que asistieron a los Pronoei obtienen menores logros académicos cuando llegan a la escuela que sus pares que asistieron a los CEI; dicho en otros términos, tienen menor probabilidad de obtener las competencias esperadas en lenguaje y matemática en el primer grado de primaria.



Díaz (2006) por su parte, a través de un análisis multivariado, pretende analizar los efectos de la educación inicial sobre el rendimiento escolar de niños de 8 años de edad a nivel nacional, para lo cual usa información de una muestra de 709 niños residentes en veinte localidades del país. A partir de los resultados, el autor menciona que si bien la educación inicial tiene un efecto positivo en el desempeño escolar (rendimiento en matemática, escritura y lectura), esta solo se da en los niños que asistieron a un CEI y no en aquellos que asistieron a un PRONOEI.

Basurto y Gonzales (2011) realizaron un estudio similar en base a modelos para demostrar, como uno de sus objetivos, que los programas no escolarizados de educación inicial generan un beneficio menor sobre el rendimiento posterior o referido en comparación con los programas escolarizados. La muestra que usaron consta de los alumnos de cuarto grado de primaria de zonas urbanas, pues son estos los que rindieron la Evaluación Nacional (EN) del año 2001, cuyos resultados han sido usados también en dicha investigación. Los autores encuentran que la asistencia a la modalidad pública escolarizada disminuye el beneficio promedio de la educación inicial, puesto que obtienen menos rendimiento en las áreas de lógico-matemática y comunicación integral, incluso llegando a empeorar en el primera.

### **1.5.2 Percepciones de los padres de familia respecto del Pronoei:**

Lanata (2000) realiza un estudio etnográfico en Canchacucho (anexo de la comunidad matriz de Huayllay), ubicado en el departamento de Pasco, con el objetivo de conocer cómo es que los padres de familia perciben al Pronoei ubicado

en aquel lugar. Además, la autora observó cómo estas percepciones de los padres se relacionan con el funcionamiento del programa. Se realizó una observación de un día de clases en el Pronoei, una entrevista con la animadora y entrevistas con tres madres cuyos hijos asisten al Pronoei. Entre los principales resultados, la autora encuentra que las madres perciben al Pronoei como proveedora de alimentos, ya que cada mes el Pronaa le daba a la Apafa una cantidad de insumos alimenticios, los cuales al final se quedaban con las familias y no iban directamente al desayuno escolar de los niños. Por otro lado, las madres le otorgan al Pronoei tres funciones: de socialización, proveer orden y conocimientos, y el aseo. Las madres consideran que estas funciones son muy importantes y tienen la expectativa de que sus hijos las aprendan. No obstante, la valoración que se le da al Pronoei viene más por el lado de la necesidad que por el lado de mejorar la educación de sus hijos. Es decir, lo que le valoran más al Pronoei es que, a través del programa, reciben alimentos y pueden volverse más urbanizados, con miras a acrecentar el turismo en su localidad. Es debido a esta percepción que la comunidad es la encargada del Pronoei (y también de la escuela que está en el mismo lugar): a través de faenas, una vez por semana, les hacen juguetes y herramientas a los niños y acondicionan el aula. De esto modo, la comunidad funciona como una institución comunal encargada de la educación de su localidad.

### **1.5.3 Gestión y articulación de los gobiernos locales respecto al servicio educativo:**

Carrillo (2013) realizó un estudio de caso que tuvo como objetivo identificar cómo se desarrolla la articulación intergubernamental entorno a la experiencia del proyecto de inversión pública (PIP)<sup>21</sup>, la cual buscaba mejorar los aprendizajes de educación básica del distrito de Julcán en el marco de la gestión descentralizada. Entre los principales resultados, la autora encuentra que efectivamente se ha impulsado la articulación intergubernamental, pero presentan ciertas características que limitan la creación de mecanismos y canales que posibiliten el desarrollo e institucionalizan de dicha articulación. Una primera característica, la cual influye en la articulación intergubernamental y la poca de claridad de funciones de funcionarios y autoridades de los gobiernos locales y regionales. Otra característica es que la articulación y las acciones que se emprenden para el PIP se da a partir de iniciativa personales y no bajo un mecanismo institucional, pues instancias como la Ugel Julcán no ha asumido su rol correspondiente o el caso del municipio, cuyos miembros tuvieron poca participación en la ejecución de PIP. Así pues, los resultados de la articulación entorno al PIP son muy limitados a tal punto que las instituciones educativas, instancia principal a ser beneficiada, la perciben como un

---

<sup>21</sup> El PIP se llamó “Mejoramiento de los niveles de logro de aprendizajes en Comunicación, Matemática y Personal Social en los niños y niñas de II y III ciclo de Educación Básica Regular del distrito de Julcán”. Dicho PIP fue elaborado por la Subgerencia de Estudios y Proyectos del Gobierno Regional de la Libertad y fue aprobado el 2009 (Carrillo y Reátegui, 2013).

proyecto opcional y aislado de la Ugel y, en general, de la gestión educativa regional.

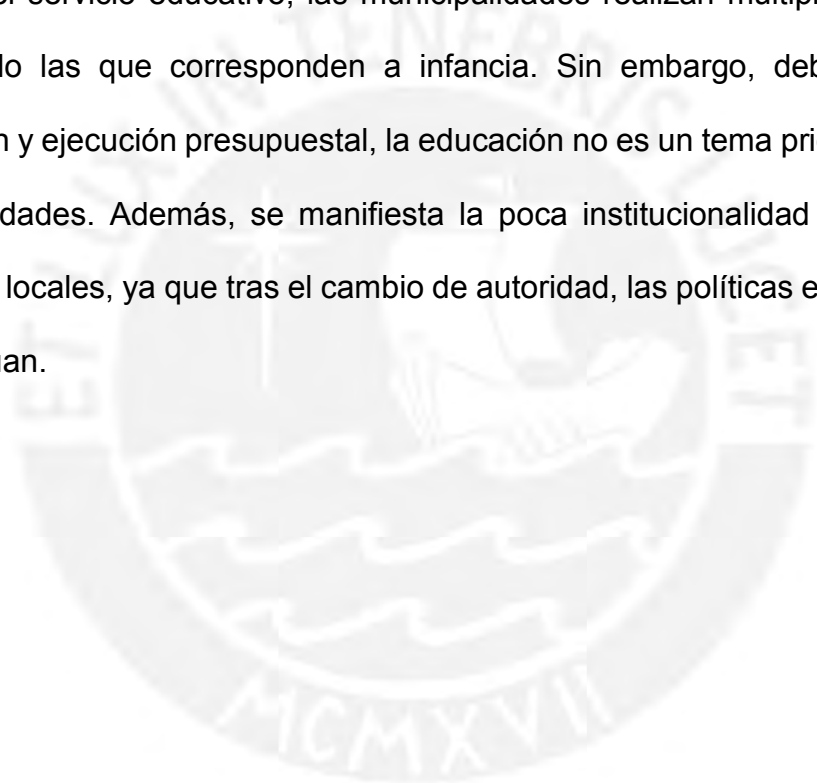
Por su parte, Muñoz, Neyra y Vargas (2012) presentan un estudio de caso de la municipalidad del distrito de la Matanza<sup>22</sup> con el objetivo de presentar la experiencia local, la cual contribuye a la mejora de la educación en su jurisdicción mostrando interés en concretar objetivos comunes a través de la articulación intergubernamental en el marco de la descentralización. Entre los principales resultados, los autores encuentran que la gestión edil de la municipalidad de la Matanza actúa en base a la búsqueda de resultados y al uso eficiente y eficaz de los recursos. Además, la agenda por la educación no es un acto individual del alcalde, sino es el resultado de una voluntad concertada. En ese sentido, se buscó alianzas estratégicas con la Ugel y la sociedad civil para llevar a cabo dicha agenda, la cual consistía en tres momentos: la búsqueda de consenso, la construcción de la propuesta educativa y la implementación de las políticas priorizadas. También buscó alianzas con diversos ministerios (Salud, Educación, Agricultura, de la Mujer y Población Vulnerables y de la Igualdad y la Inclusión Social) y ONGs. No obstante, donde se visibiliza una mejor cooperación y colaboración en la articulación es entre la municipalidad, Gobierno Regional, sector privado (ONG) y la sociedad civil.

Muñoz (2012) realizó un estudio sobre la gestión edil y las lógicas de gestión del servicio educativo de dos municipalidades distritales (Paita y Morropón) en Piura,

---

<sup>22</sup> Ubicado en Piura, al sur-oeste de la provincia de Morropón.

todo ello en el marco de la descentralización. Entre los principales resultados, la autora manifiesta que ambas municipalidades atraviesan un proceso de transición a una gestión de tipo gerencial, el cual les es impuesto desde el gobierno central, ya que no es una iniciativa que haya nacido desde lo local. Por ello es que quizás aún predominan criterios clientelares junto a los meritocráticos. Respecto a la gestión del servicio educativo, las municipalidades realizan múltiples actividades, enfatizando las que corresponden a infancia. Sin embargo, debido a su baja asignación y ejecución presupuestal, la educación no es un tema prioritario para las municipalidades. Además, se manifiesta la poca institucionalidad que tienen los gobiernos locales, ya que tras el cambio de autoridad, las políticas en educación no se continúan.



## Capítulo II: Marco teórico

Como se ha señalado, en la presente investigación se propone identificar los factores que limitan la inclusión en la agenda de decisiones del Gobierno Local de Cieneguilla el cumplimiento del rol frente a los Pronoei del ciclo 2 de su jurisdicción. Esto se enmarca en una perspectiva que se centrará en el análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en la etapa de la agendación de la política pública. Tal agendación es el resultado de las interacciones entre actores públicos y privados implicados con los Pronoei. Dichas interacciones va a depender de los intereses de los actores y de los recursos que logren movilizar para defender sus posiciones. Además, dependerá de los obstáculos y las oportunidades que representan las reglas institucionales (tanto formales como informales) presentes. Con ello, se podrá definir el margen de libertad que tiene cada actor y, por tanto, el grado de poder que posee.

En ese sentido, el marco teórico que se presentará a continuación se enfocará en cinco aspectos. En primer lugar, se mencionará el ciclo de políticas públicas, dando énfasis en la fase de agendación. En segundo lugar, se caracterizará a las distintas categorías de actores implicados en una política pública. En tercer lugar, se mencionará cuáles son los diferentes tipos de recursos que los actores pueden utilizar para influir en el contenido de una política pública. En cuarto lugar, se mencionará cuáles son las reglas institucionales que influyen sobre el juego de actores en las fases de las políticas públicas. Finalmente, se abordará el concepto poder, el cual va a incluir lo anterior mencionado.



## 2.1 Ciclo de políticas públicas

Para Lahera (2008) “las políticas públicas corresponden a la acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (p. 23). Dicha acción está orientada a atender los problemas de la sociedad. Ahora bien, para manejar la complejidad que implica el análisis de las políticas públicas, se hace necesario esquematizar de forma secuencial los procesos que siguen dichas políticas, desde su inicio hasta su fin, lo cual sugiere un ciclo de políticas públicas.

La perspectiva cíclica de las políticas públicas, según Subirats (2008), sigue la siguiente secuencia: a) surgimiento y percepción de los problemas, b) incorporación a la agenda política, c) formulación de la política, d) implementación, e) evaluación (p. 42). El análisis variará en relación a cada una de las secuencias de este ciclo. De todas estas fases mencionadas, el presente estudio solo se enfocará en la segunda.

Respecto a la fase “incorporación a la agenda política”, este proceso “corresponde a que se tome en cuenta, por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, [los] problema[s] de entre múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos” (Subirats, 2008: 44). Además, en complemento con esta definición, Birkland (2011) menciona que existen dos tipos de agenda: agenda institucional y agenda de decisiones. La primera hace referencia a los temas actualmente considerados por alguna organización o agencia gubernamental. La segunda hace referencia a los temas

sobre los cuales se tomará acción inmediatamente. En el presente estudio se prestará especial atención a esta última.

## **2.2 Historia causal**

Este concepto hace referencia a la definición de un problema público en particular que tiene cada uno de los actores involucrados, la cual está vinculada directamente con sus percepciones, representaciones, valores e intereses (Stone, 1989).

La historia causal que ofrece el actor determina cómo percibe este la intensidad del problema, el perímetro del problema y la novedad del problema.

Primero, respecto a la intensidad del problema, el actor otorga algún grado de importancia a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo. Segundo, respecto al perímetro del problema, el actor evalúa, según su percepción, el alcance de los efectos negativos del problema sobre los diferentes grupos sociales. Y tercero, respecto a la novedad del problema, el actor otorga un grado de novedad al problema.

## **2.3 Actor**

A continuación se indicará cuáles son los diferentes tipos de actores implicado en una política pública.

Según Subirats (2008), el concepto de actor, en el marco de la política pública, es todo individuo o grupo social afectado (o al que afectaría) por el problema colectivo cuya política pública pretende dar solución. Dicho actor es capaz de emprender

actividades, aunque, en algunas fases o etapas del ciclo de políticas públicas, puede ser incapaz de hacerlo, debido a la carencia de recursos o a los obstáculos de ciertas reglas institucionales (p. 51). De esta manera, siguiendo con Subirats (2008), es importante prevenir el problema de tomar solo en consideración la actuación de los actores más activos y considerar a los grupos pasivos como “no actores”, pues al hacer ello se corre el riesgo de ocultar ciertos factores explicativos para la no inclusión de políticas educativas para la educación inicial no escolarizada en la agenda de decisiones del Gobierno Local de Cieneguilla, en el cumplimiento de su rol.

Por último, una característica importante de dichos actores es que si bien hay ocasiones en que estos actúan en base de cálculos estratégicos, lo cual pocas veces es clara, explícita y coherente, hay otras que actúan en función de la situación de ignorancia o del grado de intuición, de sus emociones o sentimientos, o, incluso, del peso de los factores históricos.

Ya habiendo definido al actor, ahora pasamos a distinguir dos tipos: actores públicos y actores privados.

### **2.2.1 Actores públicos**

Los actores públicos son aquellos que son estructurados por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como por otras reglas institucionales más informales, implicados en todas las fases de las políticas públicas (Subirats, 2008: 57).

### **2.2.2 Actores privados**

Al igual que los actores públicos, los actores privados también participan en cualquiera de las fases del ciclo de políticas públicas. Sin embargo, estos últimos no tienen un control gubernamental directo sobre su proceder (Subirats, 2008: 61).

Los actores privados se distinguen en tres grupos: grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terceros. El primero son grupos compuestos por personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuyo conducta se considera la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta (o eventualmente intentaría) resolver (Subirats, 2008: 61). El segundo comprende “a personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupen, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos” (Subirats, 2008: 62). Finalmente, el tercero incluye “al conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven como su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente” (Subirats, 2008: 62). Tal modificación, siguiendo con el argumento del autor, puede tener un carácter positivo o negativo.

### **2.4 Recursos**

Los recursos son usados por los actores públicos y privados para lograr que se tomen en cuenta sus intereses en las diferentes etapas de una política pública, en específico para la presente investigación, en la etapa de incorporación en la agenda

política. La dotación en recursos, su producción, su gestión, su explotación (más o menos continuada), su combinación y su intercambio, pueden influenciar en el proceso de las políticas públicas (Subirats, 2008: 69).

Subirats (2008) propone distinguir diez recursos que los actores públicos y privados tratarán de producir y movilizar (o no) durante cada etapa de las políticas públicas<sup>23</sup>. Sin embargo, para la presente investigación solo es necesario la mención de seis de ellos. Cabe mencionar que dichos recursos se encuentran distribuidos de manera desigual entre los distintos actores participantes, a pesar de que en su mayoría, dado su carácter de bienes públicos, puedan ser accesibles a todos (Subirats, 2008: 70).

#### **a) El personal o los “recursos humanos”**

“Este recurso, presente tanto en términos cuantitativos o cualitativos, está en función de las capacidades de reclutamiento y de formación que poseen los diversos actores” (Subirats, 2008: 73)

#### **b) El dinero o los “recursos económicos”**

Son los medios financieros que son utilizados por los actores en cualquiera de las etapas del ciclo de políticas públicas. Es uno de los recursos que está distribuido más desigualmente entre los actores privados (Subirats, 2008: 75).

---

<sup>23</sup> Como indica este autor, esta tipología se inspira en diversas fuentes entre las que destacan las clasificaciones desarrolladas por Knoepfel, Crozier y Friedberg, Klok, Dente y Fareri, y Padioleau.

### **c) La información o los “recursos cognitivos”**

Este recurso hace referencia al conocimiento que se pueden tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver (citado en Subirats, 2008: 77). Es un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública. Este es un elemento importante para la conducción adecuada de las políticas públicas en cada fase del ciclo de políticas (Subirats, 2008: 77).

### **d) La organización o los “recursos relacionales”**

Consiste en un “recurso construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o asociativas a las que estos pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública” (Subirats, 2008: 79).

### **e) El tiempo o los “recursos cronológicos”**

Este recurso consiste a un cierto “presupuesto temporal” o capital-tiempo, los cuales están a disposición de los participantes de una política pública. Además, dicho recurso refiere a los retos y a los problemas de sincronización internos que requiere una política pública. Cabe destacar que este recurso es uno de los que más desigualmente se encuentra distribuido entre los actores (Subirats, 2008: 83).



#### **f) Las infraestructuras o los “recursos patrimoniales”**

Este recurso “engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes les pertenezcan, ya sea por que dispongan de su uso” (Subirats, 2008: 84).

#### **2.5 Reglas institucionales (o contexto institucional)**

Para comprender mejor las implicancias de las reglas institucionales (o instituciones), se parte del enfoque neoinstitucionalista que postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente. Es decir, los actores al estar insertados en contextos donde ciertas reglas institucionales formales e informales influyen, adoptan conductas políticas que se adecuan a los valores y expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo, dichos actores influyen sobre aquellas instituciones, puesto que pueden modificarlas de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones (Subirats, 2008: 94).

Como sugiere Subirats, al no haber una perspectiva teórica consolidada sobre las reglas institucionales, es mejor dar cuenta de los tres puntos en los que coinciden los autores más representativos que definen dicho concepto.

En primer lugar, como indica Subirats (2008), “todas las corrientes de investigación definen las reglas institucionales como estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y también como normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad” (p. 96). En segundo lugar, las reglas institucionales establecen estructuras y

procedimientos que pueden brindar oportunidades u obstaculizar la participación política de los actores (p. 96), por lo que materializan y fijan en el tiempo las relaciones de poder entre los grupos sociales (p. 98). Finalmente, las conductas de los actores se consideran como acciones estratégicas guiadas por oportunidades o limitaciones de las reglas institucionales (p.98).

## **2.6 Poder y margen de libertad**

Llegado a este punto, es importante mencionar que todos los actores implicados alrededor del Pronei conforman un contexto organizativo, el cual es un conjunto de relaciones en las que se pueden observar las distintas estrategias que adopta cada uno para conseguir sus objetivos. Lo que va a permitir analizar aquello es la reflexión sobre el poder.

Según Crozier (1990), el poder es la capacidad de individuos o grupos de actuar sobre otros y obtener algún tipo de comportamiento de ellos, de tal forma que ello permita alcanzar sus propios objetivos. Así pues, el poder es una relación y no un atributo de los actores; es decir, el poder es inseparable de los actores comprometidos en una relación y de las acciones demandadas; es una relación recíproca pero desequilibrada, pues es una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro, pero en la que, del mismo modo, el otro no está totalmente desvalido.

El poder se manifiesta “mediante el inicio de una relación que enfrenta a dos o más actores, dependientes unos de otros, en el cumplimiento de un objetivo común que

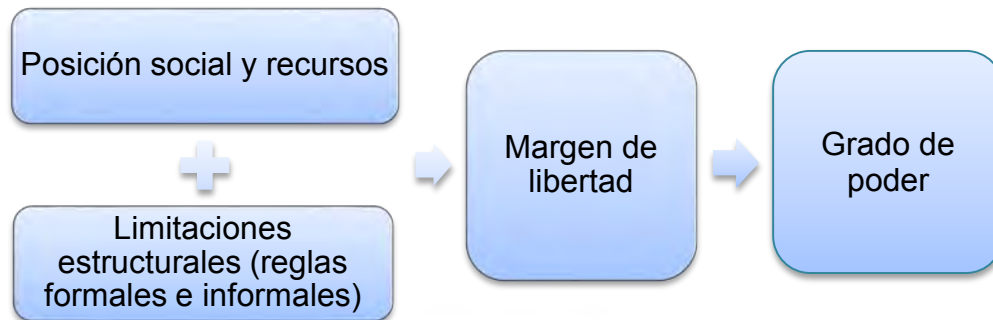
condiciona sus objetivos personales” (Crozier, 1990: 55). Así pues, es una relación de intercambio y negociación para obtener un determinado comportamiento del otro.

Ahora bien, el poder depende del margen de libertad de acción –mayor o menor posibilidad de rehusar lo que el otro le pida– que disponga cada uno de los participantes comprometidos en una relación de poder. Cabe mencionar que el hombre conserva siempre un margen de libertad de acción, por más mínimo que esta sea, a partir del cual dispone de poder (aunque mínimo) sobre otros actores.

A su vez, el margen de libertad depende, en primer lugar, de la situación social (posición en un campo social estructurado) del individuo, lo cual le va a otorgar determinados recursos de distintas clases (culturales, económicos, sociales, etc.): si los recursos son movilizables y pertinentes para una determinada relación de poder, el margen de libertad de acción y, por tanto, el grado de poder aumentarán; en caso contrario, estos se reducirán. En segundo lugar, el margen de libertad también depende de las limitaciones estructurales de la situación en la que se desarrolla la relación de poder. Esto refiere a que hay ciertas reglas, tanto formales como informales, que delimitan el campo de ejercicio de las relaciones de poder y que pueden resultar pertinentes o no para una determinada relación de poder.

El siguiente diagrama ilustra la concepción de poder dada por Crozier.

**Diagrama N° 1**



Elaboración: Propia.

Se puede observar que las definiciones de recursos y reglas instituciones dadas por Subirats y mencionadas anteriormente, se complementan con la definición de poder dada por Crozier. Ello va a permitir realizar un análisis más profundo sobre las repercusiones respecto al grado de poder que va a poseer cada actor para intervenir con mayor o menor éxito en la agenda de decisiones del Gobierno Local de Cieneguilla.

## **Capítulo III: Metodología**

### **3.1 Tipo de investigación**

El presente trabajo es una investigación con propósitos explicativos, el cual se enmarca en una perspectiva cualitativa, bajo la aproximación de un estudio de caso.

En primer lugar, la investigación tiene propósitos explicativos, pues pretende identificar las razones que expliquen las limitaciones para incluir políticas educativas para la educación inicial no escolarizada en la agenda de decisiones de la Municipalidad de Cieneguilla. En segundo lugar, es una perspectiva cualitativa, puesto que se estudia la problemática planteada en el contexto del distrito de Cieneguilla, interpretando los diversos fenómenos encontrados de acuerdo con las personas implicadas y las situaciones en las que se encuentran. En tercer lugar, es un estudio de caso, pues, primero, el estudio pretende explicar resultados específicos en un contexto determinado y, segundo, porque las conclusiones que se obtenga en el presente estudio no son generalizables para otros casos.

### **3.2 Técnicas de recolección de información**

Se aplicaron dos tipos de instrumentos para el levantamiento de información de campo:



### 3.2.1 Entrevista semi-estructurada

Esta fue la principal técnica de recolección de información, puesto que al tratarse de un tema muy poco estudiado en el país, es necesario profundizar en ciertos aspectos que se han considerado relevantes. En otras palabras, si bien hubo preguntas por áreas temáticas que buscaron conocer las características de los actores, recursos y reglas institucionales, también fue necesario ahondar con más preguntas no preparadas en ciertos puntos de interés.

#### ➤ Selección de casos

Se consideró realizar el estudio de la Municipalidad de Cieneguilla en relación a los Pronoei, por tratarse de un Gobierno Local de mediano tamaño y por la presencia de aquellos programas no escolarizados en su jurisdicción territorial. Siendo la municipalidad la unidad de análisis, las fuentes de información fueron las autoridades y funcionarios de la Municipalidad de Cieneguilla. Además, al estar la investigación relacionada a los Pronoei, la fuente de información también fueron un conjunto de actores privados que se relacionan a dichos programas.

Para que los actores, tanto públicos y privados, fueran considerados como parte del estudio debían cumplir con ciertos criterios de selección. En primer lugar, respecto a los actores públicos, estos debían ser autoridades o funcionarios de la Municipalidad de Cieneguilla que tienen responsabilidades que cumplir frente a los Pronoei. Por ello se optó por entrevistar al alcalde del distrito, la Gerente de

Desarrollo Social, la Subgerente de Comunicación e Imagen Institucional y a una Regidora.

En segundo lugar, respecto a los actores privados, estos debían estar vinculados directamente con los Pronoei del distrito de Cieneguilla, por lo que se optó por entrevistar a la única profesora coordinadora que hay en el distrito y a tres dirigentes.

No obstante, en tanto la investigación considera que los mecanismos de participación ciudadana (Presupuesto Participativo y los Comités de Gestión) constituyen un medio importante para ingresar a la agenda de decisiones de la Municipalidad de Cieneguilla, se incluyó y se entrevistó a la representante de una organización no vinculada al Pronoei –Coordinadora Administrativa de la I.E. Víctor Raúl Haya de la Torre– que haya participado en aquellos mecanismos de participación ciudadana, para comparar lo con lo que suceda con cual será clave para realizar la comparación.

Por lo tanto, las entrevistas se realizaron a los actores mostrados en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1**

<b>Actores</b>	<b>Entrevistas</b>
<b>Actores públicos</b>	Alcalde del distrito
	Gerente de Desarrollo Social
	Subgerente de Comunicación e Imagen Institucional
	Regidora
<b>Actores privados</b>	Profesora Coordinadora
	Dirigente de Estrellitas
	Dirigente de Rio Seco
	Dirigente de El Mirador
	Coordinadora Administrativa de la I.E. Víctor Raúl Haya de la Torre

Elaboración: Propia

### **3.2.2 Revisión documental**

Se utilizó esta técnica por tres razones: 1) conocer el nivel de manejo del tema por parte de los actores privados y públicos, 2) identificar, a partir de lo plasmado en los documentos, la percepción que tienen aquellos sobre los Pronoei, y 3) conocer las reglas institucionales que afectan indirectamente a los Pronoei. Por ello, se hizo la revisión de los siguientes documentos:

- Plan de Desarrollo Local Concertado Cieneguilla 2012-2021.
- Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Cieneguilla 2014-2017
- Mecanismos de participación ciudadana del distrito: Presupuesto Participativo<sup>24</sup> y Comités de Gestión<sup>25</sup>.
- Reglamento de Organización y Funciones (ROF) 2015 de la Municipalidad Distrital de Cieneguilla.

<sup>24</sup> Ordenanza Municipal N° 216-2015-MDC y el Reglamento del proceso de Presupuesto Participativo.

<sup>25</sup> Resolución de Alcaldía N° 143-2015-A-MDC y el Reglamento para la priorización y ejecución de obras comunales a través de la participación coparticipación de los comités de gestión y Municipalidad de Cieneguilla para el año fiscal 2016.

- Las “Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – Pronoei”<sup>26</sup>.

### 3.3 Contexto geográfico e institucional del distrito de Cieneguilla

El distrito de Cieneguilla fue creado el 03 de marzo de 1970 mediante Ley N° 18166, durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado. Está ubicado en la Costa Central del Perú, en la parte media baja de la Cuenca del Río Lurín, a 23 Km al Sur-Este de Lima, con una superficie de 240.33 Km<sup>2</sup>, en la provincia de Lima entre los 600 m.s.n.m. (cauce del río) y 1000 m.s.n.m, y limita con los siguientes distritos: al norte con los distritos de Ate y Chaclacayo, al sur con el distrito de Pachacamac, al este con el distrito de Antioquía (Provincia de Huarochirí) y al oeste con el distrito de Pachacamac (Municipalidad Distrital de Cieneguilla, 2013).

Mapa N° 1



Fuente: Google Maps

<sup>26</sup> Resolución Viceministerial N° 036-2015-Minedu. “Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – Pronoei”. Diario El Peruano. 15 de julio de 2015.

El distrito se divide en cinco sectores:

**Mapa N° 2**



Fuente: Plan de Desarrollo Local Concertado Cieneguilla 2012-2021

Cada sector está compuesto por los siguientes centros poblados:

**Cuadro N° 2**

Sector I	Sector II	Sector III	Sector IV	Sector V
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones de Vivienda San Pedro,</li> <li>• San Nicolás de Tolentino</li> <li>• Sol de Cieneguilla</li> <li>• El Mirador</li> <li>• Las Cumbres</li> <li>• Los Industriales</li> <li>• Nueva Gales</li> <li>• A.H Sol Radiante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de Vivienda Virgen del Carmen</li> <li>• La Esperanza</li> <li>• Los Centros Poblados Rurales Tambo Viejo y Los Ficus</li> <li>• A.H Magda Portal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de Propietarios Primera y Segunda etapa Parcelaciones</li> <li>• C.P.R Villa Toledo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros Poblados Rurales Rio Seco y Huaycán</li> <li>• Asociación de Vivienda Las Terrazas</li> <li>• Asociación de Pobladores Huaycán Alto</li> <li>• Asociación de Propietarios Tercera etapa Parcelaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de Vivienda Magisterio</li> <li>• Cooperativa Ministerio de Salud ambos en Pampas Tinajas</li> <li>• C.P La Libertad</li> <li>• A.H Inmaculada Concepción.</li> </ul>

Fuente: Plan Estratégico Institucional (PEI) de la Municipalidad de Cieneguilla 2014-2017

Elaboración: Propia.

De acuerdo al Censo Nacional de Vivienda del año 2007, el distrito de Cieneguilla cuenta con total de 26 725 habitantes, con un índice de desarrollo humano medio



(0.6009), con una tasa de analfabetismo de 8.86% y con esperanza de vida al nacer de 74.7 años (Municipalidad Distrital de Cieneguilla, 2013).

Según el Plan de Desarrollo Local Concertado 2012-2021, Cieneguilla es un distrito que se desarrolla bajo cuatro ejes: 1) Social, cultural y educación con equidad y calidad, 2) Económico local urbano y rural, 3) Físico ambiental, y 4) Político Institucional. A partir de aquellos ejes, Cieneguilla busca ser al 2021:

[...] el centro ecológico y turístico de la ciudad de Lima, integrado, organizado, seguro y saludable, con valores e identidad para el desarrollo, con igualdad de oportunidades; con un área urbana consolidada que cuenta con saneamiento físico legal y que hace uso responsable de su patrimonio arqueológico y cultural; con manejo responsable de su valle, con infraestructura limpia, ordenada, moderna y tecnológica, con servicios de salud integral, con un sistema educativo - cultural que mejore la calidad de vida (Municipalidad Distrital de Cieneguilla, 2012).

Esta visión revela una gran intención de modernización del distrito con miras a convertirse en el centro ecológico y turístico de Lima, sin dejar de lado el tema ciudadano y la igualdad de oportunidades como ejes importantes de dicha modernización.

### **3.3.1 Estructura municipal y su vinculación con los Pronoei**

Cabe señalar que en la Municipalidad de Cieneguilla, según su organigrama, la gestión municipal se divide en dos grandes líneas, una subyugada a la otra: alcaldía y gerencia municipal, como se muestra en el Anexo 1.

Las relaciones entre las diferentes partes y la función de cada una de ellas se especifican en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Distrital de Cieneguilla.

Al revisar dicho reglamento, dos actores de la Municipalidad toman especial relevancia debido a que se relacionan directamente con los Pronoei. En primer lugar, la Alcaldía del distrito, pues es el órgano ejecutivo del gobierno local que tiene la función de defender y cautelar los derechos e intereses de los vecinos, lo cual incluye a niños con bajos recursos económicos. Además, puede atender y resolver los pedidos que formulen las organizaciones vecinales, los cuales pueden ser los dirigentes de los centros poblados donde funciona un Pronoei. En segundo lugar, la Gerencia de Desarrollo Social también se relaciona con los programas no escolarizados, puesto que sus funciones son:

- Planificar y dirigir la ejecución de programas y actividades sociales dirigidos a mejorar la calidad de vida de niños, adultos mayores, madres jóvenes y personas con discapacidad, promoviendo la participación de la sociedad civil y de los organismos públicos y privados.
- Dirigir, promover y supervisar las actividades orientadas a la protección de los derechos del niño y adolescente, de acuerdo a lo establecido en el código vigente.
- Ejecutar los proyectos, programas y actividades que promuevan el desarrollo humano, en los ámbitos de educación, cultura, deporte y recreación.
- Implementar redes educativas, como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción.
- Gestionar la conformación, organización y funcionamiento del Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y control ciudadano.

De este modo, de la totalidad de autoridades y funcionarios dentro de la municipalidad, hay dos actores principales que, a través de sus funciones mencionadas en el ROF, son muy relevantes en torno a la problemática de los Pronoei.

### **3.3.2 Mecanismos de Participación Ciudadana: Presupuesto Participativo y Comités de Gestión**

A continuación se mostrará en qué consiste el Presupuesto Participativo (PP) y los Comités de Gestión (CG) indicando su relevancia principalmente de este último para superar las carencias de los Pronoei en el contexto de Cieneguilla.

#### **➤ Definiciones**

El PP es “[...] un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a implementar en el nivel de Gobierno Regional o Gobierno Local, con la participación de la sociedad organizada”<sup>27</sup>. La Gerente de Desarrollo Social menciona que en el PP, las obras priorizadas del total de proyectos solicitados por los vecinos, generalmente son aquellos proyectos de envergadura, en los cuales se requiere un proceso de licitación y del rigor técnico necesario para ser ejecutados.

Por su parte, los CG es un proceso en el que se prioriza las solicitudes de los vecinos y, posteriormente, se ejecutan. Estas solicitudes se relacionan con la ejecución de obras comunales, entendido como “obras menores o mantenimiento de infraestructura en vías peatonales y vehiculares (señalización y parchado), prevención de desastres e inseguridad ciudadana, instalaciones deportivas y recreativas, instalaciones comunales (instalaciones que brinda servicios a la comunidad) y ornato en general”<sup>28</sup>. Por tanto, tal como menciona la Gerente de

---

<sup>27</sup> Decreto Supremo N° 142-2009-EF (Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo)

<sup>28</sup> Resolución de alcaldía N° 143-2015--MDC

Desarrollo Social, las obras priorizadas son pequeños proyectos comunales que si bien se requiere el rigor técnico necesario para ejecutarse, no es tan estricto como el caso del PP<sup>29</sup>.

➤ **Participación en el proceso de priorización de obras y criterios de selección**

Como se mencionó, en ambos mecanismos pueden participar los representantes de las organizaciones del distrito presentando sus proyectos. Sin embargo, debido a la alta cantidad de estos, existen criterios con los que se evalúan a cada uno obteniendo al final un puntaje, siendo los proyectos con los puntajes más altos los priorizados para su ejecución.

Mediante la revisión de la Ordenanza Municipal respecto al Presupuesto Participativo (PP) y la Resolución de Alcaldía respecto a los Comités de Gestión (CG) junto a sus respectivos reglamentos<sup>30,31</sup>, se muestra en el siguiente cuadro los criterios de evaluación para cada mecanismo de participación:

---

<sup>29</sup> Cabe destacar que los CG se implementaron recién en noviembre del 2015 con lo cual la municipalidad quiso dar una nueva oportunidad a los proyectos descartados en el último PP: si los proyectos no fueron seleccionados para su ejecución en el PP, pueden presentarse a los CG, obteniendo en la evaluación final del proyecto un puntaje adicional por haber participado en el PP.

<sup>30</sup> Ordenanza Municipal N° 216-2015-MDC y el Reglamento del proceso de Presupuesto Participativo basado en resultados para el año fiscal 2016.

<sup>31</sup> Resolución de Alcaldía N° 143-2015-A-MDC y el Reglamento para la priorización y ejecución de obras comunales a través de la participación coparticipación de los comités de gestión y Municipalidad de Cieneguilla para el año fiscal 2016.

**Cuadro N° 3**

<b>Criterios de priorización de proyectos</b>	
<b>Presupuesto Participativo</b>	<b>Comités de Gestión</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Guarda consistencia con los Ejes y Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Local Concertado - PDLC 2021.</li> <li>2. Porcentaje de la población beneficiada con relación a la población total del distrito.</li> <li>3. Cubre necesidades básicas insatisfechas.</li> <li>4. Cuenta con Cofinanciamiento de la población, ONG u otros.</li> <li>5. Incentiva el uso de mano de obra local.</li> <li>6. Cuenta con código SNIP que sustente la factibilidad del proyecto.</li> <li>7. Nivel de morosidad en el pago de tributos municipales, del centro poblado beneficiario del proyecto.</li> <li>8. El lugar fue favorecido en Presupuesto Participativo del año anterior.</li> <li>9. Nivel de Votación a través del Portal Institucional de la Municipalidad (es con relación a la cantidad total de votos).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porcentaje de la población beneficiada con relación a la población total del sector.</li> <li>2. Cubre necesidades básicas insatisfechas.</li> <li>3. Nivel de morosidad en el pago de tributos municipales, del centro poblado beneficiario del proyecto.</li> <li>4. Algún miembro del Comité de Gestión participó en el Presupuesto Participativo del año 2016.</li> </ol>

Fuente: Municipalidad de Cieneguilla  
Elaboración Propia

Cabe destacar que los CG es un mecanismo reciente, pues se lanzó oficialmente en noviembre del 2015. El alcalde menciona dos razones para decidir crear este nuevo mecanismo de participación ciudadana. En primer lugar, se buscó dar otra oportunidad a los proyectos descartados en el último PP, de tal forma que podrían volverse a presentar en este nuevo proceso. Aunque es evidente que no todos los proyectos presentados se ejecuten, puesto que el presupuesto que dispone el CG para financiar un proyecto es mucho menor que el que tiene el PP. En segundo lugar, al agregar el siguiente criterio de evaluación en los CG: “algún miembro del Comité de Gestión participó en el Presupuesto Participativo del año 2016”, se buscó



recompensar a los que participaron en el último PP y a la vez incentivar la participación en este mismo mecanismo en el futuro, de esta manera, por el solo hecho de haber participado en el último PP, el proyecto recibe puntuación adicional, por lo que hace más probable su priorización.

➤ **Participación para la realización de las obras priorizadas**

En el PP, la sociedad civil organizada puede participar en el cofinanciamiento de los proyectos de inversión priorizados a través de recursos financieros, materiales, mano de obra u otros similares; en cambio, en los CG, deben participar de forma obligatoria, pero solo a través de mano de obra u otros similares. En el caso de CG, cada comité de gestión está formado por tres representantes de la comunidad quienes, una vez priorizado sus obras comunales para su realización, asumen la responsabilidad de la gestión, supervisión y ejecución. Ellos son los que trabajan coordinadamente con la municipalidad y los que van a organizar a su población para poder ejecutar su obra.

➤ **Fondos económicos**

En diálogo con la Gerente de Desarrollo Social menciona que la Municipalidad de Cieneguilla tiene un Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) de siete millones de soles, de los cuales el 60% se va a gastos corrientes y el 40% al Presupuesto Participativo (PP). De los gastos corrientes, la municipalidad destinó 400 000 soles para los Comités de Gestión (CG).

En el caso de los CG, de los 400 000 soles que se destinó a este mecanismo, 40 000 fueron para el pago de profesionales que se van a dedicar exclusivamente a la ejecución de la obra: ingenieros, arquitectos, supervisor de obras, etcétera, y los otros 360 000 se destinan a los materiales que se ejecutarán a través de los comités de gestión de las diferentes comunidades. Cabe destacar que por cada proyecto priorizado, el aporte máximo de la Municipalidad, según la Resolución de Alcaldía N° 143-2015-A-MDC será de 3 UIT<sup>32</sup>, sin embargo, en las entrevistas tanto el alcalde como la Gerente de Desarrollo Social mencionaron que era de 8 UIT

### 3.3.3 Situación de la educación escolarizada del distrito

A continuación, para dar cuenta de la situación de la educación escolarizada del distrito de Cieneguilla, se mostrará la calidad del entorno educativo de las instituciones de educación de inicial (IEI) de modalidad escolarizada y los resultados de aprendizaje del nivel de primaria y secundaria. Antes de ello, se muestra la cantidad de instituciones educativas por nivel en el distrito:

**Cuadro N° 4**

NÚMERO DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR NIVEL			
DISTRITO	EDUCACION INIAL ESCOLARIZADA	EDUCACIÓN PRIMARIA	EDUCACIÓN SECUNDARIA
CANTIDAD DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS	13	14	9

Fuente: Plan Estratégico Institucional (PEI) de la Municipalidad de Cieneguilla 2014-2017  
Elaboración: Municipalidad de Cieneguilla

<sup>32</sup> El valor de 1 UIT es igual a 3950 soles.

➤ **Nivel Inicial (ciclo II: 3 a 5 años)**

Si bien no hay información específica sobre este nivel para el distrito de Cieneguilla, sí hay información respecto a la calidad del entorno educativo a nivel nacional, en la cual Cieneguilla no es ajena.

En la Evaluación Nacional de Educación Inicial (EN) 2014, cuyos resultados se publicaron a finales del 2015, se evidencia muchas carencias sobre la calidad del entorno educativo<sup>33</sup> de las instituciones de educación Inicial (IEI) de modalidad escolarizada, tanto de gestión pública como privada. Los resultados indican que estas no alcanzan los estándares mínimos de calidad en cinco de seis subescalas: espacio y muebles, rutinas de cuidado personal, lenguaje y razonamiento, actividades y materiales, y estructura del programa. Solo se está ligeramente por encima del nivel mínimo requerido en la subescala de interacción, lo cual sugiere que el clima positivo en las aulas de inicial sería una de sus principales fortalezas (Minedu, 2015: 36). Por lo tanto, es muy probable que las IEI escolarizadas en Cieneguilla tengan las mismas carencias respecto a la calidad en su entorno educativo.

---

<sup>33</sup> En el informe de la Evaluación Nacional de Educación Inicial (EN) 2014, se utiliza el concepto de “entorno educativo de calidad” para referirse al servicio educativo de calidad de educación inicial. Este concepto se define: “[...] como la organización de los espacios, de los equipos de juego y del mobiliario dentro y fuera del aula que corresponden al niño y niña como sujetos de acción, generando interés y oportunidades de aprendizaje. [...] este entorno debe asegurar la existencia de materiales accesibles, suficientes y adecuados a la edad de los niños y/o niñas para el juego como actividad principal en el logro de sus capacidades. Además, el entorno debe, a través de las interacciones positivas, promover el razonamiento y brindar vigilancia permanente a los niños y niñas, garantizándose así su seguridad física y emocional. Finalmente, en ese ámbito debe darse la comunicación y participación afectiva y efectiva de los padres y madres para fortalecer la identidad del niño y/o niña” (Minedu, 2015: 7).

➤ **Nivel primaria y secundaria**

Respecto a estos niveles, según los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), para el distrito de Cieneguilla se muestra que la educación está mejorando consistentemente en el nivel de primaria; sin embargo, aún queda grandes retos por delante para el nivel de secundaria.

En primer lugar, respecto los resultados de segundo grado de primaria de escuelas públicas y privadas, el 66.9% alcanzó el nivel satisfactorio de aprendizaje en Comprensión Lectora y 46.4% en Matemática (ver Cuadro N° 5). Esto significa un crecimiento de 27.6 puntos porcentuales en comparación a los resultados del 2011 en comprensión lectora y de 32.4 puntos porcentuales en matemática.

**Cuadro N° 5  
Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2015 –  
Segundo grado de primaria**

AÑO	Lectura					
	N° Estud. En inicio	N° Estud. En proceso	N° Estud. Satisfactorio	% En inicio	% En proceso	% Satisfactorio
2011	31	173	132	9.2	51.5	39.3
2012	34	105	184	10.5	32.5	57.0
2013	24	180	163	6.5	49.0	44.4
2014	23	162	187	6.2	43.5	50.3
2015	12	103	232	3.5	29.7	66.9
AÑO	Matemática					
	N° Estud. En inicio	N° Estud. En proceso	N° Estud. Satisfactorio	% En inicio	% En proceso	% Satisfactorio
2011	152	137	47	45.2	40.8	14.0
2012	98	139	86	30.3	43.0	26.6
2013	113	150	104	30.8	40.9	28.3
2014	128	127	117	34.4	34.1	31.5

<b>2015</b>	68	118	161	19.6	34.0	46.4
-------------	----	-----	-----	------	------	------

Fuente: Portal del Ministerio de Educación

Elaboración: Propia

Estos buenos resultados del segundo grado de primaria no se condicen con los resultados del segundo grado de secundaria, puesto que solo 18.1% de estos últimos alcanzó el nivel satisfactorio de aprendizaje en comprensión lectora y 9.1% en matemática (ver Cuadro N° 6). Es decir, solo dos de cada diez alumnos entiende lo que leen y uno de cada diez puede resolver un problema de matemática de su nivel. Esto refleja que hay una gran tarea por delante respecto a este nivel educativo.

**Cuadro N° 6**  
**Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2015 –**  
**Segundo grado de secundaria**

	2015							
	N° Estud. Previo al inicio	N° Estud. En inicio	N° Estud. En proceso	N° Estud. Satisfactorio	% Previo al inicio	% En inicio	% En proceso	% Satisfactorio
<b>Comprensión Lectora</b>	64	126	127	74	16.4	32.3	32.4	18.9
<b>Matemática</b>	140	164	51	35	35.9	41.9	13.1	9.1

Fuente: Portal del Ministerio de Educación

Elaboración: Propia

Nota: Este nivel y grado fue evaluado por primera vez en el año 2015

### 3.3.4 Situación de la educación inicial no escolarizada (Pronoei)

#### ➤ Pronoei

Los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – Pronoei, son toda estrategia de atención no escolarizada que involucre actividades educativas con



niños y niñas menores de seis (6) años. Es decir, es un tipo de atención educativa flexible que se adecúa a las necesidades, características y contextos de la población infantil y sus familias. Al igual que la educación inicial escolarizada, tiene dos ciclos: el ciclo 1 que va desde los cero (0) meses hasta casi los tres (3) años y el ciclo 2 que va desde tres (3) años a cinco (5) años.

➤ **Los Pronoei a nivel nacional y su diferencia con las IEI escolarizadas**

La Evaluación Nacional de Educación Inicial (EN) 2014 evidencia muchas carencias sobre la calidad del entorno educativo de las instituciones de educación Inicial (IEI). Sin embargo, aquello es solo evidencia de las IEI escolarizadas (antes conocidas como CEI). Respecto a la calidad del entorno educativo de las IEI de modalidad no escolarizada (también conocido como Programa No Escolarizado de Educación Inicial – Pronoei), no ha habido evaluaciones de parte del Minedu en los últimos años. Ochoa (2015) da cuenta que “en la búsqueda de información documental y estadística se ha podido constatar la dispersión, imprecisión y ausencia de información especialmente en temas referidos a la forma de atención no escolarizada” (p. 5). Sin embargo, a partir de varios estudios, se puede mostrar en qué estado se encuentra la calidad del entorno educativo de los Pronoei a nivel nacional.

Los Pronoei funcionan en locales de la comunidad, a diferencia de los IEI escolarizadas estatales que lo hacen en instalaciones del Minedu. Además, por su carácter temporal, los recursos públicos y el material de trabajo son muy limitados

(Beltrán y Seinfeld, 2012: 49). Por otro lado, la atención no escolarizada tiene una metodología de trabajo poco estructurado a cargo del (la) promotor(a) educativo(a) comunitario(a) (PEC), quien es poco calificado(a) (Ochoa, 2015), que a su vez está siendo monitoreado(a) por un(a) docente coordinador(a). Si bien cada profesora coordinadora debe encargarse de ocho (8) a diez (10) programas, hay casos en que las coordinadoras llegan a supervisar a cuarenta Pronoei (Beltrán y Seinfeld, 2012: 49). Caso contrario son las IEI escolarizadas que sí cuentan con un currículo oficial estructurado a cargo de docentes profesionales (Ochoa, 2015: 4).

La calidad del servicio educativo de los Pronoei también se puede visualizar a través de los resultados académicos a futuro de los niños que asistieron a estos programas en comparación con niños que asistieron a una IEI escolarizada. Cueto y Díaz mencionan (1999) que los niños que asistieron a los Pronoei obtienen menores logros académicos cuando llegan a la escuela que sus pares que asistieron a los IEI escolarizados; dicho en otros términos, tienen menor probabilidad de obtener las competencias esperadas en lenguaje y matemática en el primer grado de primaria. De esta manera, se hace evidente las diferencias en el rendimiento escolar entre los niños de ambas modalidades (Basurto y Gonzales 2011 y Cueto y Díaz 1999).

Así pues, si la EN 2014 mostraba que la calidad del entorno educativo de las IEI escolarizadas no alcanzan los estándares mínimos de calidad, el panorama sería mucho más desalentador para los Pronoei si se llegase a evaluarlos con el mismo rigor técnico.

### ➤ Los Pronoei en Cieneguilla

Específicamente en el caso de Cieneguilla, la situación de los Pronoei no es ajena a lo descrito a nivel nacional, puesto que también muestra diversas carencias.

En diálogo con la profesora coordinadora, quien acompaña, monitorea, asesora y gestiona los Pronoei en Cieneguilla menciona que existen nueve (9) en el distrito: dos del ciclo 1 y siete del ciclo 2. La totalidad de Pronoeis se encuentran en tres centros poblados, cuya distribución, según ciclo, se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 7**

Ciclos del nivel inicial	Centros Poblados		
	Río Seco	Parcelación Cieneguilla II etapa	Comunidad Asociación de Viviendas Estrellitas de Cieneguilla
Ciclo I	1	0	1
Ciclo II	2	1	4

Fuente: Entrevista a profesora coordinadora

Elaboración: Propia

En primer lugar, respecto a la infraestructura, en el centro poblado de Río Seco, el Pronoei funciona en un módulo hecho por el Ministerio de Educación y cuentan con una loza deportiva externa (no es de uso exclusivo para el Pronoei). En el centro poblado de Parcelación, gracias al apoyo de la ONG Akapan, la infraestructura del Pronoei es de material noble, cuentan con áreas verdes y un patio propio. Finalmente, en el centro poblado de Estrellitas, el Pronoei funciona en seis aulas de madera de 6x4m y cuentan con un patio sin pavimentar (es un arenal).

Respecto a los servicios básicos, en los centros poblados de Río Seco y Estrellitas, los Pronoei se abastecen de agua a través de camión cisterna y no cuentan con el servicio de luz. En cambio, en el centro poblado de Parcelación, gracias al apoyo de la ONG Akapan, sí cuentan con los servicios de agua y luz en sus instalaciones.

Respecto a los materiales educativos, la profesora coordinadora menciona que cuenta con los materiales básicos para trabajar en los Pronoei de los tres centros poblados, aunque considera que son insuficientes y de baja calidad. Menciona que cuenta con pelotas, colchonetas, bloques, aros, casitas, que han sido dados por el Ministerio de Educación. Sin embargo, muchas veces faltan ganchos, vasos y platos de diferentes colores y tamaños, pero que con el apoyo de los papás se ha podido conseguir. También cuentan con libros que el Ministerio les ha dado. Hace poco en el Pronoei de Estrellitas se ha inaugurado una biblioteca pequeña donde los niños hacen la lectura libre por placer.

Los materiales educativos pueden durar hasta tres años. Sin embargo, en el caso de Estrellitas, cuando los niños usan los materiales, estos se deterioran con mayor facilidad, ya que los niños salen al patio, el cual es un arenal, y con el contacto con la arena se malogran.

Respecto a las PEC (promotora educativa comunitaria), quienes son las encargadas de la atención a los niños y niñas en los Pronoei, la profesora coordinadora comenta que dentro de su grupo (encargadas de la atención en Cieneguilla) hay señoritas que tienen el título como técnicas en educación inicial, otras que están en el ciclo 9

de educación inicial en la Universidad la Cantuta, otras recién han iniciado en la misma universidad. Una es técnica en computación, pero que se dedica desde hace mucho a la educación inicial. Las dos restantes señoritas tienen estudios con secundaria completa.

### **3.3.5 Rol de la Municipalidad frente a los Pronoei**

El 15 de julio de 2015 se publicaron las “Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – Pronoei” (en adelante Normas). Estas Normas dan énfasis a los enfoques de descentralización y territorialidad, puesto que para su adecuada ejecución es necesario la participación de los Gobiernos Regionales y Locales tomando en consideración las particularidades del contexto.

Según las referidas las Normas, la gestión educativa de los Pronoei implica cinco fases (ciclo de vida): planificación, creación e implementación, funcionamiento, evaluación y renovación o cierre. A su vez, en cada una de estas fases, se realizan una serie de actividades que involucra a una serie de actores (ver Cuadro N° 8).



**Cuadro N° 8**

<b>Fases</b>	<b>Actividades</b>	<b>Actividades vinculadas a la dimensión “espacio y muebles”</b>	<b>Actores encargados</b>
1. Planificación	a) Identificación de brechas de acceso para la ubicación del servicio		-Comisión Técnica (Regional y Local) -Ugel, Profesoras Coordinadoras -Gobierno local, Comunidad
	d) Búsqueda de compromisos con el gobierno local y la comunidad		-Ugel -Gobierno Local -Comunidad
	e) Generación de condiciones del espacio educativo	X	-Ugel -Gobierno Local -Comunidad
2. Creación e Implementación de Pronoei	e) Inducción del PEC		-Ugel, Profesoras Coordinadoras -Instancias de Gestión Educativa Descentralizada
	f) Inducción de la Profesora Coordinadora		-Minedu -Instancias de Gestión Educativa Descentralizada
	g) Organización e implementación de espacios educativos	X	<b>Respecto a la Organización:</b> -Ugel, Profesoras Coordinadoras -PEC, Comunidad <b>Respecto a la implementación:</b> -(No indica en las Normas, pero deja implícito que uno de los actores encargados es el GL)
3. Funcionamiento	c) Gestión pedagógica		-Profesoras Coordinadoras -PEC
	d) Trabajo con familias		-Profesoras Coordinadoras -PEC -Comunidad
	e) Formación de los PEC		-DRE -Ugel -Profesoras Coordinadoras
4. Evaluación de los servicios	a) Evaluación del cumplimiento de los logros esperados		-DRE -Ugel, Profesoras Coordinadoras -PEC -Comunidad

Fuente: Resolución Viceministerial N° 036-2015-Minedu

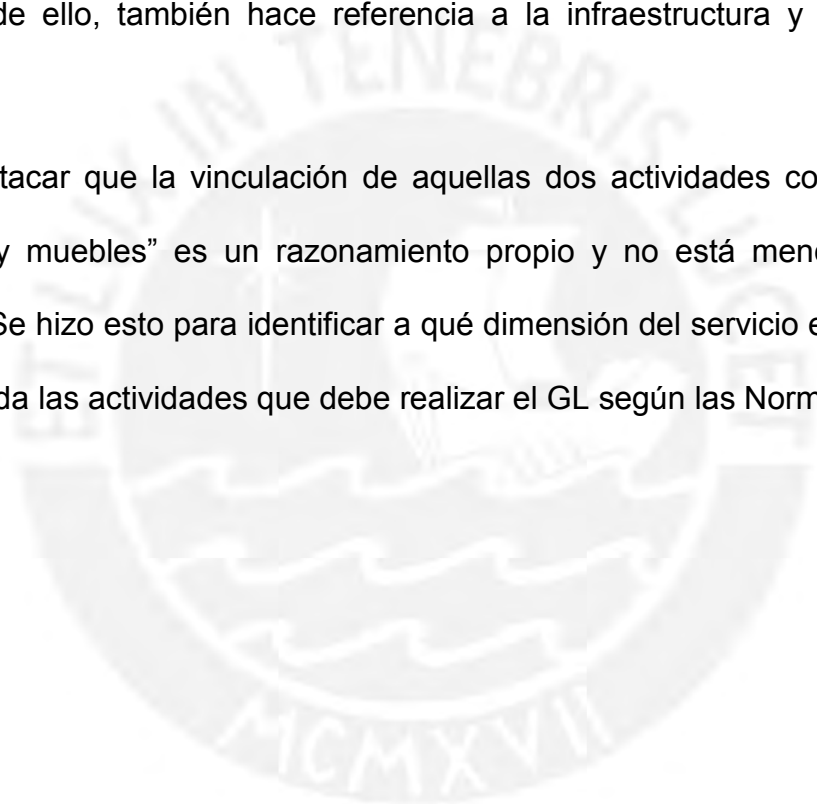
Elaboración Propia

Nota: La columna de “Actividades vinculadas a la dimensión ‘espacio y muebles’” es un razonamiento propio. En la Norma no se menciona explícitamente.

En el cuadro se puede apreciar que de todas las actividades de las que está encargada el GL, dos de ellas (“Generación de condiciones del espacio educativo” y “Organización e implementación de espacios educativos”) se vinculan a la dimensión “espacio y muebles”, la cual es una de las seis dimensiones del servicio

de educación inicial que ha establecido el Minedu. Es preciso recordar que dicha dimensión hace referencia a: 1) espacio interior, 2) mobiliario para el cuidado rutinario, el juego y el aprendizaje, 3) espacio para el relajamiento y el confort, 4) organización de sectores en el aula, 5) espacios para la privacidad, 6) exhibiciones en el aula, y 7) espacio para las actividades motoras gruesas (Minedu, 2015). Además de ello, también hace referencia a la infraestructura y a los servicios básicos.

Cabe destacar que la vinculación de aquellas dos actividades con la dimensión “espacio y muebles” es un razonamiento propio y no está mencionado en las Normas. Se hizo esto para identificar a qué dimensión del servicio educativo inicial está dirigida las actividades que debe realizar el GL según las Normas.



## Capítulo IV: Hallazgos

### 4.1 Agenda de decisiones

Llegado a este punto, es importante no perder de vista el objetivo de la presente investigación: identificar los factores que limitan la inclusión de políticas educativas para los Pronoei en la agenda de decisiones de la Municipalidad de Cieneguilla, puesto que, tal como se indica en las Normas, es su rol. Dicho rol implica específicamente actividades respecto a la dimensión “espacio y muebles”.

Ahora bien, para alcanzar dicho objetivo, primero es necesario identificar bajo qué formas se pueden insertar políticas públicas a la agenda de decisiones (temas sobre los cuales se tomará acción inmediatamente) de la municipalidad.

En diálogo con el alcalde del distrito, este menciona que hay cuatro formas de ingresar alguna política pública a la agenda de decisiones: 1) que dicha política pública tenga vinculación con los programas y actividades que lleva a cabo la Municipalidad de Cieneguilla, 2) que dicha política pública se relacione con los proyectos de la Municipalidad, 3) presentar dicha política pública a los mecanismos de participación ciudadana: Presupuesto Participativo o Comités de Gestión, y 4) haciendo peticiones al alcalde mediante oficios para la realización de dicha política pública.

Por tanto, a través de esas cuatro formas se puede incluir políticas educativas (el cual es una forma de política pública) en favor de los Pronoei en la agenda de

decisiones de la Municipalidad de Cieneguilla. No obstante, identificaremos, a lo largo de los hallazgos, cuáles son los factores que limitan ello.

#### **4.2 Programas, Proyectos y Actividades de la Municipalidad de Cieneguilla**

En esta sección, abordaremos las dos primeras formas en que se puede incluir políticas educativas en favor de los Pronoei en la agenda de decisiones, poniendo énfasis en los factores que lo limitan.

Como ya se ha indicado, una primera forma para incluir políticas públicas (en general) en la agenda de decisiones es que dicha política tenga vinculación con los programas que lleva a cabo la Municipalidad de Cieneguilla, siendo los siguientes los programas actuales<sup>34</sup> que está llevando a cabo:

- Trabajando en Tu Barrio (servicio de limpieza, seguridad, etc.)
- Adopta una Cámara
- Programa de Vaso de Leche
- Programa de Comedores Populares
- Programa Escuela Municipal
- Centro de integración del Adulto Mayor
- Plan de masificación de disciplinas deportivas no convencionales
- Plan de Libro y la Lectura

Es evidente que bajo ningún programa que lleva a cabo la Municipalidad se puede realizar políticas públicas en favor de los Pronoei, puesto que dichos programas no están orientados, ni siquiera de forma tangencial, a mejorar la dimensión de “espacio y muebles” de los programas no escolarizados.

---

<sup>34</sup> Al momento de la entrevista, 29/05/16, aquellos fueron los programas que estaban vigentes en la Municipalidad de Cieneguilla.

La segunda forma para incluir políticas públicas (en general) en la agenda de decisiones es que dicha política se relacione con los programas, proyectos y actividades de la Municipalidad se ha planteado en sus planes.

Si observamos los programas, proyectos y actividades priorizados en el ámbito educativo en el Plan de Desarrollo Local Concertado 2012-2021 y en el Plan Estratégico Institucional 2014-2017 de Cieneguilla, se puede notar que solo el proyecto “mejoramiento de las condiciones de infraestructura de los Instituciones Educativas del distrito” podría ser un puente para mejorar la infraestructura de los Pronoei (ver Cuadro N° 9).

**Cuadro N° 9**

Ejes de Desarrollo	Área	Programas, proyectos y/o actividades	Presupuesto	Plazo	Año	
<b>Social, Cultural y Educación con Equidad y calidad</b>	<b>Educación</b>	1)Otorgamiento de becas municipales para los mejores alumnos, en los Niveles de educación secundaria y superior	4,500,000.00	Mediano Plazo	2014	2018
		2)Realizar concursos inter escolares en diversas líneas del Aprendizaje (ciencias, letras y artes)	1,250,000.00	Largo Plazo	2014	2021
		3)Mejoramiento de las condiciones de infraestructura de los Instituciones educativas del distrito	20,350,000.00	Mediano Plazo	2014	2018
		4)Implementación de tecnologías de la información y comunicación (tic) en las instituciones educativas del distrito	2,850,000.00	Mediano Plazo	2014	2018
		5)Talleres escuela para padres	850,000.00	Mediano-largo Plazo	2014	2021
		6)Proyecto de las loncheras nutritivas	350,000.00	Corto-Mediano Plazo	2014	2018
		7)Talleres de liderazgo	250,000.00	Corto-Mediano Plazo	2014	2021



		8) Programa enseña Perú (desarrollo de habilidades en niñez)	870,000.00	Mediano- Largo Plazo	2014	2016
--	--	--	------------	----------------------	------	------

Fuente: Plan de Desarrollo Local Concertado 2012-2021 y Plan Estratégico Institucional 2014-2017  
Elaboración: Municipalidad de Cieneguilla

Dicho proyecto solo abarcaría un aspecto pequeño (infraestructura) de todo lo que abarca “espacio y muebles”. En conversaciones con la Gerente de Desarrollo Social, hace tres años la Municipalidad ha realizado la construcción de un Pronoei, pero se hizo a través del mecanismo de Presupuesto Participativo y no bajo la modalidad de un proyecto propio de la Municipalidad, por lo cual aún no ha habido proyecto en el que por propia iniciativa de la Municipalidad se haya beneficiado a los Pronoei.

Por lo tanto, a través de los proyectos, programas y actividades de la Municipalidad establecidos en la PDLC, el cual le sirve de guía para la toma de decisiones sobre las acciones a llevar a cabo en el corto, mediano y largo plazo, solo se está abarcando, en el ámbito educativo, el tema de la infraestructura, obviando así todo lo demás que abarca la dimensión “espacio y muebles”; es decir, se obvia los siguientes ámbitos: 1) espacio interior, 2) mobiliario para el cuidado rutinario, el juego y el aprendizaje, 3) espacio para el relajamiento y el confort, 4) organización de sectores en el aula, 5) espacios para la privacidad, 6) exhibiciones en el aula, y 7) espacio para las actividades motoras gruesas. Esto significa una limitación, pues desde el plan de Cieneguilla, formulada por diversos actores<sup>35</sup> del distrito, no hay

<sup>35</sup> Municipalidad, Sector: Salud, Educación, Agricultura, Turismo, Minería, Otros, ONGs, Mesa de Concertación, Representantes de la Sociedad Civil, Juntas Vecinales y Empresas.

una visión por ser partícipes de la mejora de la calidad educativa, específicamente de los Pronoei. Es claro que la responsabilidad de mejorar la dimensión “espacio y muebles” recae principalmente en el Ministerio de Educación; sin embargo, todos los Gobiernos Locales tienen un rol que cumplir en apoyo a la mejora de la calidad educativa. En el caso a los Pronoei, el rol del GL era lo señalado en las Normas.

Ahora bien, es de suponer que los proyectos, programas y actividades establecidos en los planes de la Municipalidad sean reflejo del conocimiento (o desconocimiento) de parte de las autoridades sobre sus responsabilidades para con la educación.

En diálogo con el alcalde de Cienguilla, este menciona lo siguiente:

La Ley Orgánica de Municipalidades es clara con la función de todas estas. Entre las obligaciones primordiales están el servicio a la ciudad, el ornato, las obras, etc. Pero a la vez deja abierto la palabra apoyo: apoyo a educación, a salud, a seguridad ciudadana. El tema de apoyo indica que hay otro responsable de ese servicio y la Municipalidad los apoya. Entonces el Ministerio de Educación es el encargado de la educación y nosotros apoyamos, como indica la Ley Orgánica de Municipalidades. Pero mi pregunta como alcalde es ¿en qué medida es apoyar? ¿en infraestructura, en la currícula, en paseos, con profesores? ¿qué cosa es el apoyo? (entrevista realizada el 15 de junio del 2016).

En la misma línea, la Gerente de Desarrollo Social también menciona que desconoce si existe alguna norma que le otorgue un rol esencial a las Municipalidades para con los Pronoei.

Por lo tanto, la falta de información o “recursos cognitivos” de las principales autoridades acerca de las funciones de la Municipalidad para con los Pronoei afecta el establecimiento de programas, actividades o proyectos que puedan beneficiar a aquellos programas en todo lo que implica la dimensión “espacio y muebles”.

Ahora bien, es posible que las autoridades y funcionarios puedan agregar en el corto, mediano o largo plazo programas, proyectos y actividades en favor de los Pronoei; sin embargo, la percepción que tienen ellos respecto al perímetro (grupos sociales afectados) y novedad de la situación de los Pronoei son una limitante para que ello ocurra.

A continuación mostraremos las historias causales que ofrece el alcalde y la Gerente de Desarrollo Social a partir de dos dimensiones: el perímetro del problema (el alcance de los efectos negativos del problema sobre los diferentes grupos sociales) y la novedad del problema (el actor otorga un grado de novedad al problema).

#### **4.2.1 Perímetro del problema**

En diálogo con el alcalde y la Gerente de Desarrollo Social, ambos coinciden en que las personas afectadas por la situación de los Pronoei se encuentran en las poblaciones más alejadas, quienes a su vez cuentan con menos recursos económicos y de otra índole que sus pares ubicados en zonas urbanas. Esto es relevante, ya que al percibirse que el grupo social afectado es minoritario y que se localizan en las zonas más alejadas de Cieneguilla (zonas periféricas), entonces la visibilidad pública y la dimensión que los actores le otorgan al problema es poca. Esto se refuerza con el hecho de que dichos grupos sociales afectados tienen un poder político muy débil en Cieneguilla, lo cual se hace notorio al dar cuenta que dichas poblaciones presentan claras desventajas en los dos mecanismos de

participación ciudadana que ofrece la Municipalidad del distrito: el Presupuesto Participativo y los Comités de Gestión, lo cual se mostrará en la siguiente sección (ver 4.3).

Por lo tanto, una limitación que genera el que se considere que el problema solo afecta a las poblaciones más alejadas y con menos recursos, es que los proyectos, programas y actividades a emprender para solucionar tales dificultades estarán rezagadas frente a otras problemáticas “más importantes”.

#### **4.2.2 Novedad del problema**

Tanto el alcalde como la Gerente mencionan que la problemática del Pronoei viene desde hace muchos años, por lo que no es una novedad. Esto es relevante, pues el grado de novedad de un problema es determinante para su acceso a la agenda gubernamental. De esta manera, al considerarse que la problemática de los Pronoei no es nueva, es más difícil movilizar a la opinión pública y, por lo tanto, es más complicado que los actores públicos y privados intervengan. Más aún, se requerirá de mayores esfuerzos para insertar proyectos, programas y actividades en los planes de la Municipalidad.

#### **4.3 Mecanismos de participación ciudadana: Presupuesto Participativo o Comités de Gestión**

En esta sección, abordaremos la tercera forma en que se podría incluir políticas educativas en favor de los Pronoei en la agenda de decisiones. De igual modo, se pondrá énfasis en los factores que lo limitan.

Como ya se ha indicado, aquella tercera forma para incluir políticas públicas (en general) en la agenda de decisiones es presentar dicha política a los mecanismos de participación ciudadana: Presupuesto Participativo o Comités de Gestión.

Para el presente trabajo, ambos mecanismos toman alta relevancia pues a través de ellos los distintos actores vinculados al Pronoei pueden proponer proyectos en favor de aquel. Es decir, las carencias de aquellos programas respecto a infraestructura y semejantes, pueden solucionarse a través del Presupuesto Participativo, pues son proyectos de envergadura. En cambio, para superar las dificultades en relación al espacio interior, mobiliario para el cuidado rutinario, entre otros, pueden presentarse proyectos a los Comités de Gestión pues son obras de menor costo. Recordemos que solo estamos tratando la dimensión “espacio y muebles”, descartando las demás dimensiones que implica mejorar la calidad de educación inicial.

Un paso inicial para ingresar a dichos mecanismos de participación es conocer dichos mecanismos. Si los representantes ignoran en qué consisten el Presupuesto Participativo y los Comités de Gestión, es imposible que presenten sus propuestas en favor de los Pronoei.

A continuación, se abordará sobre el grado de conocimiento de los mecanismos de participación de dirigentes de los centros poblados donde existe por lo menos un Pronoei.



#### **4.3.1 Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana**

En esta parte se incluirá el diálogo que se mantuvo con los tres representantes de centros poblados donde funciona por lo menos un Pronoei y, además, la Coordinadora Administrativa de la I.E. Víctor Raúl Haya de la Torre, pues si bien esta última no está vinculada al Pronoei, la institución educativa a la que representa sí ha participado en los mecanismos de participación ciudadana, por lo que es importante conocer con qué recursos cuenta y ver las diferencias y semejanzas con los tres centros poblados.

Al dialogar con los cuatro representantes, se observa una distribución desigual de la información (o recursos cognitivos) siendo la organización El Mirador, Rio Seco y la I.E. quienes sí cuentan con este recurso.

Se evidencia que la organización El Mirador y la I.E. cuentan con los recursos cognitivos (información) necesarios para intentar, al menos, que sus proyectos en favor de su organización se lleven a cabo. Ambos conocen los mecanismos de participación ciudadana: el PP y los CG. Esto les permite postular sus proyectos en los mecanismos de participación para que, en caso de ganar, la Municipalidad las pueda ejecutar. En el caso de Rio Seco, la dirigente mencionó que su organización sí conoce el PP, pero no los CG, por ello es que no han participado de este último proceso. En el caso de Estrellitas, el dirigente mencionó que no conoce ninguno de los dos mecanismos de participación ciudadana.

La información sobre los mecanismos de participación es de vital importancia, puesto que de conocerla abre una posibilidad a los distintos centros poblados a presentar sus proyectos, como por ejemplo, la superación de las carencias de los Pronoei. La Gerente de Desarrollo Social manifestó que se informó a toda la población, incluido colegios, Pronoei, asociaciones, organizaciones, entre otras, a través de distintas estrategias (página web, página oficial de Facebook de la Municipalidad, radio, volantes, pasacalles, banners, perifoneo e invitación a través de oficios a todos los presidentes de las organizaciones del distrito), sobre los mecanismos de participación. Si bien el PP es más conocido por los actores, aún falta realizar mayores esfuerzos para informar sobre los CG. Cabe destacar que este último mecanismo es reciente, por lo que es comprensible que la información aún no haya llegado a todos los vecinos de Cieneguilla.

No obstante, no solo la Municipalidad de Cieneguilla es la única que puede informar sobre los mecanismos de participación, sino que hay otras fuentes de información a la que se puede acceder a través de los recursos relacionales. Así pues, se evidencia que El Mirador y la I.E. cuentan con amplios recursos relacionales. En el caso del primero, cuenta con 12 organizaciones aliadas cuya comunicación entre ellas es muy frecuente. Además, hay una relación muy cercana con el alcalde de Cieneguilla. En el caso de la I.E, si bien no tiene aliados externos, sí tiene una relación muy cercana con el alcalde y, en general, con muchos de los funcionarios de la Municipalidad de Cieneguilla, puesto que han apoyado frecuentemente a esta I.E. Además, mantienen comunicación con los padres de familia, algunos de los

cuales tienen relación directa con la Municipalidad. De igual modo, Rio Seco tampoco tiene aliados externos, pero sí cuenta con una buena relación con el alcalde de Cieneguilla y su entorno. Caso contrario es Estrellitas, puesto que además de no tener aliados externos a su organización, la relación con el alcalde de la municipalidad está muy deteriorada. El dirigente de este centro poblado evidencia aquello al mencionar que “no cuenta con el alcalde para nada”.

Por lo tanto, la existencia de las redes de interacción es muy importante en el contexto de Cieneguilla, porque al tener relaciones con otras organizaciones, amplía sus fuentes de información respecto a los mecanismos de participación que existen. Tal fue el caso de la I.E. Víctor Raúl Haya de la Torre, quienes no se enteraron de las CG por parte de la Municipalidad, sino de miembros de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) de esta misma casa de estudios.

Ahora bien, de ser el caso que se conozca los mecanismos de participación ciudadana, lo cual ocurre en tres de los cuatro representantes entrevistados, el siguiente paso es la presentación de las propuestas. Cada representante (también llamado agente participante) debe presentar la propuesta acordada con la población a la que representa.

A continuación se abordará qué limita a los representantes de los centros poblados donde hay un Pronoei, a presentar propuestas orientadas a mejorar la situación de estos programas.

#### **4.3.2 Presentación de propuestas en favor de los Pronoei**

Para abordar las limitantes que impiden a los representantes de los centros poblados, donde hay un Pronoei, presenten propuestas orientadas a mejorar la situación de estos programas, se indagará la percepción sobre la intensidad de la problemática de la educación no escolarizada en aquellos centros poblados, pues a partir de ello, estarán más o menos propensas a usar los diversos mecanismos existentes para mejorar la situación de los Pronoei.

En primer lugar, la dirigente de Rio Seco menciona que cuando no había el Pronoei en la comunidad, la directiva estaba muy preocupada por tener uno, puesto que la consecuencia de no tenerlo era que las madres llevaban a sus hijos a unas IEI (privadas o estatales) más lejanas. Ahora que ya cuentan con un Pronoei, la cual está a punto de convertirse a IEI escolarizado (también llamado CEI), ya las preocupaciones son otras: caminos que limpiar, piedras que levantar, titulación de terrenos, agua y desagüe. No obstante, están alertas con el tema de la conversión del Pronoei a CEI, puesto que mientras ello no ocurra, muchas madres prefieren llevar a sus hijos a un CEI ya establecido, aunque se encuentren lejos, pues cuenta con profesoras especializadas, quienes, según nos comenta la dirigente, impartirán una mejor enseñanza y los niños tendrán mejores resultados en la primaria.

En segundo lugar, el dirigente de Estrellitas no tiene conocimiento de la situación de los Pronoei, por lo que no sabe las consecuencias de seguir manteniendo las carencias de este. Menciona que no está enterado sobre la calidad de enseñanza,

la infraestructura, los materiales educativos, etcétera, ya que no ha sido informado al respecto por la profesora coordinadora. Cabe destacar que las preocupaciones actuales de los dirigentes de Estrellitas no están alineadas con las del Pronoei: les preocupa que el alcalde les otorgue el permiso para que puedan trabajar en la zona de explotación de su comunidad, donde están dinamitando cerros y aplanando las tierras para luego venderlos como terrenos.

En tercer lugar, el dirigente de El Mirador menciona que la consecuencia de no haber aún un Pronoei en su comunidad es que los padres, sobre todo los más jóvenes, tengan solo la opción de llevar a sus hijos a las IEI privadas, sin embargo, muchos de aquellos padres no tienen los recursos económicos necesarios para hacerlo. Debido a ello, es que dichos padres solicitaron a la directiva que se haga las gestiones necesarias para implementar un Pronoei en la comunidad. Además, menciona que muchas asociaciones en otras comunidades (no necesariamente del distrito de Cieneguilla) han tenido sus propios Pronoei que ya pasaron a ser CEI, por lo que ellos quieren seguir ese mismo camino.

Por su parte, la profesora coordinadora menciona que tal situación de los Pronoei genera que las promotoras no se encuentren “totalmente motivadas para realizar sus funciones”. Si bien las observa motivadas, considera que ellas podrían estarlo aún más si es que la propina que reciben fuera de una mayor cantidad, puesto que de ser así ellas podrían participar en cursos de capacitación. Además, menciona que las carencias de materiales e infraestructura originan que los niños no pueden trabajar con comodidad.



A partir de aquellas percepciones, a continuación se identifica la intensidad del problema y, en consecuencia, una importante limitación para insertar políticas educativas en favor de los Pronoei en la agenda de decisiones.

### **Intensidad del problema: grado de importancia del problema**

Tal como se mostró en líneas anteriores, el dirigente de Estrellitas no conoce la situación del Pronoei ni las consecuencias negativas sobre el desarrollo infantil temprano de los niños<sup>36</sup> que pueden originar las carencias de estos programas. Además de ello, su comunidad enfoca su preocupación a otro problema ajeno al Pronoei: que el alcalde les otorgue el permiso para que puedan trabajar en la zona de explotación de su comunidad. Por tanto, el grado de importancia que le otorgan a esta problemática es mínima.

Distinto es el caso de la dirigente de Rio Seco, pues menciona que tal situación de los Pronoei genera que los niños aprendan menos en comparación con los niños de los CEI. De esta manera, se observa que toca tangencialmente el tema del desarrollo infantil temprano de los niños, haciendo notar que la problemática es seria y que los efectos negativos que inducen las carencias de los Pronoei deberían tomarse en cuenta.

En cuanto al dirigente de El Mirador su situación es distinta, pues en su comunidad no hay un Pronoei; no obstante, el próximo año se construirá uno. Queda esperar

---

<sup>36</sup> Desarrollo físico y bienestar, competencia social, madurez emocional, desarrollo de lenguaje y cognitivo y habilidades comunicaciones y conocimiento general (Minedu, 2015).

de qué forma percibirán la intensidad del problema respecto a las eventuales carencias que presentará su Pronoei en el futuro.

Finalmente, respecto a la profesora coordinadora, ella, al igual que la dirigente de Rio Seco, también toca tangencialmente el tema del desarrollo infantil temprano de los niños, puesto que indica que de superarse tales carencias los niños estarían más cómodos. No obstante, no profundiza en esto, pues ella considera que a pesar de las carencias que pueda estar teniendo el Pronoei, el desarrollo infantil temprano de los niños es buena. Es preciso destacar lo difícil que puede resultar para la profesora coordinadora aceptar que el desarrollo integral del niño podría estar siendo afectado debido a las carencias del Pronoei, pues ello supondría cuestionar sus propias labores al frente de esta.

Entonces, al no visualizar las consecuencias de mantener las carencias de los Pronoei y, por lo tanto, al no considerar tan serio la problemática de estos programas, aquellos dirigentes y, en general, la población estará menos propensa a presentar propuestas respecto a la mejora de la situación de los Pronoei en los mecanismos de participación ciudadana.

Ahora bien, de ser el caso de que se presenten propuestas referidas a la mejora de la situación de los Pronoei en los mecanismos de participación ciudadana, el siguiente paso es la priorización de todas las propuestas presentadas en base a criterios de evaluación.

A continuación se abordará qué limita la priorización para su ejecución de propuestas vinculadas al Pronoei.

### 4.3.3 Criterios de evaluación de las propuestas en los mecanismos de participación

Existen ciertos criterios de evaluación (reglas formales) que podrían obstaculizar o limitar la participación de ciertas organizaciones o, si en caso llegan a participar, los coloca en clara desventaja frente a otras.

Si observamos el Cuadro N° 3 anteriormente mostrado, se puede identificar con facilidad que los criterios de evaluación de proyectos que colocan en clara desventaja a las poblaciones más alejadas y con menos recursos (recordemos que en estas poblaciones hay presencia de Pronoei) son los mostrados en el siguiente cuadro (ver Cuadro N° 10):

**Cuadro N° 10**

Presupuesto Participativo	Comités de Gestión
2. Porcentaje de la población beneficiada con relación a la población total del distrito.	1. Porcentaje de la población beneficiada con relación a la población total del sector.
7. Nivel de morosidad en el pago de tributos municipales, del centro poblado beneficiario del proyecto.	2. Nivel de morosidad en el pago de tributos municipales, del centro poblado beneficiario del proyecto.
9. Nivel de Votación a través del Portal Institucional de la Municipalidad (es con relación a la cantidad total de votos).	3. Algún miembro del Comité de Gestión participó en el Presupuesto Participativo del año 2016.

Fuente: Municipalidad de Cieneguilla  
Elaboración Propia

Respecto al criterio “porcentaje de la población beneficiada con relación a la población total del distrito” presente en ambos mecanismos, podría poner en desventaja a las organizaciones de centros poblados donde hay un Pronoei, puesto

que estos programas, tal como indica la Norma, deben asentarse en localidades alejadas donde no haya las condiciones necesarias para establecer IEI escolarizadas. En consecuencia, al ser poblaciones alejadas, la concentración de personas es poca. Por ello, en caso estas poblaciones presenten alguna propuesta para mejorar la situación de sus Pronoei, la cantidad de población beneficiada será menor que otras, por lo que en este criterio tendrán una puntuación baja. Sin embargo, se ha podido apreciar que los tres centros poblados son las excepciones a lo que se mencionó líneas atrás, pues si bien son poblaciones relativamente alejadas (Rio Seco, Estrellitas y El Mirador) hay una amplia cantidad de personas viviendo en ellas, por lo que en este criterio de evaluación les iría bien.

Sin embargo, el siguiente criterio: “nivel de morosidad en el pago de tributos municipales, del centro poblado beneficiario del proyecto”, presente en ambos mecanismos, pone en desventaja a los Centros Poblados de Rio Seco y Estrellitas, pues justamente por ser las que tienen menos recursos económicos, son las que no están al día con sus tributos o viven en casas aún no formalizadas. Por ello, en caso presenten alguna propuesta para mejorar la situación de sus Pronoei, en este criterio la puntuación será baja.

Respecto al criterio “nivel de votación a través del Portal Institucional de la Municipalidad” presente solo en el Presupuesto Participativo, pone en desventaja a los Centros Poblados de Rio Seco y Estrellitas, pues justamente al estar sus organizaciones aisladas (escasos recursos relacionales), sin ningún aliado externo, son las que obtendrán menor votación de sus proyectos en el Portal Web de la

Municipalidad. Cabe mencionar que se permite a todos los ciudadanos del distrito votar por un máximo de tres proyectos, por lo que es común votar por el proyecto propio y de las organizaciones aliadas. Por ello, en caso se presente alguna propuesta para mejorar la situación de los Pronoei, en este criterio la puntuación también será baja para ambos centros poblados.

Finalmente, respecto al criterio “algún miembro del Comité de Gestión participó en el Presupuesto Participativo del año 2016” presente solo en los Comités de Gestión, eventualmente podría poner en desventaja a los Centros Poblados de Rio Seco y Estrellitas, pues justamente son ellos los que reciben muchos obstáculos para participar en los Presupuestos Participativos y, al no hacerlo, cuando decidan postular a los Comités de Gestión, no obtendrán la puntuación adicional.

#### **4.4 Petición al alcalde del distrito**

En esta sección, abordaremos la última forma en que se podría incluir políticas educativas en favor de los Pronoei en la agenda de decisiones. Del mismo modo, se pondrá énfasis en los factores que lo limitan e introduciremos el tema del poder.

Como ya se ha indicado, aquella cuarta forma para incluir políticas públicas (en general) en la agenda de decisiones es haciendo peticiones al alcalde mediante oficios. Claramente estamos ante una regla institucional de corte informal, puesto que no está reglamentada. Así pues, tanto los dirigentes de los centros poblados como la profesora coordinadora podrían hacer peticiones al alcalde para superar las



carencias de los Pronoei (respecto a la dimensión “espacio y muebles”). No obstante, esto no se lleva a cabo.

En diálogo con la Gerente de Desarrollo Social, esta menciona lo siguiente:

Hasta la fecha, en el tiempo que he estado acá, ni la Ugel ni la profesora coordinadora nos ha enviado un documento donde nos indique estos son los PRONOEI que existen en Cieneguilla, estos no, y ellas son las animadoras. Salvo el día de la madre [en donde sí] nos mandan un oficio para pedirnos un apoyo de canastas, por ejemplo, después no. Falta esa comunicación. A diferencia de las IIEE, ellos tienen una red donde sus directores nos envían a nosotros, al inicio de año, un plan de trabajo donde indican lo que van a hacer y nos piden que les apoyemos (entrevista realizada el 14 de junio del 2016).

A partir de lo que menciona la funcionaria de la Municipalidad, pareciera que sugiere que es responsabilidad de la profesora coordinadora el contactarse con ella para hacerle las peticiones correspondientes. Sin embargo, la funcionaria también tiene responsabilidad de ello, tal como se indica en el ROF: es función del Gerente de Desarrollo Social implementar redes educativas, como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción.

Ahora bien, tal como indicó la Gerente, la profesora coordinadora le envió peticiones que no tienen nada que ver con la mejora de los Pronoei respecto a la dimensión “espacio y muebles”. Las peticiones fueron las siguientes:

- Regalos para el día de la madre y navidad
- Apoyo de la Demuna
- Fumigación en los locales del Pronoei

Continuando con el diálogo con la Gerente de la Municipalidad, ella menciona que “de acuerdo a las actividades que son afines a las actividades que nosotros también

vamos a realizar es que los apoyamos". Esto sugiere que hay una regla informal para que el apoyo por medio de peticiones se haga efectiva: que esté alineado con los intereses de la Municipalidad.

Esta hipótesis parece confirmarse con lo que mencionó la Coordinadora Administrativa de la I.E. Víctor Raúl Haya de la Torre, quien mandó varias peticiones al alcalde, siendo atendidas varias de ellas. En diálogo con ella, indicó que la Municipalidad apoya a su colegio, puesto que aquel necesita de los alumnos para que participen de los talleres y campeonatos que se organizan en el distrito. Así pues, al no estar reglamentada el apoyo a través de peticiones, la regla informal que prevalece como criterio para apoyar alguna petición es que esta esté alineada a los intereses de la Municipalidad.

En este punto se puede identificar claramente una relación de poder en el que participan por un lado los funcionarios y autoridades de la Municipalidad de Cieneguilla y, por otro lado, los cuatro representantes. Estos últimos buscan que la Municipalidad los beneficie a través de peticiones. Sin embargo, el que lleva claramente la ventaja es la I.E Víctor Raúl Haya de la Torre, pues posee un recurso altamente pertinente en esta relación de poder: alumnos que pueden participar en talleres organizados por la Municipalidad. Debido a aquel recurso, es que la Municipalidad tiene poco margen de libertad frente a las peticiones que le haga la I.E., es decir, es más complicado que se rehúse a ello. Por lo tanto, es que dicha I.E. tiene un alto grado de poder.

Lo contrario sucede con los centros poblados donde hay un Pronoei, puesto que estos no poseen recursos que sean pertinentes en esta relación de poder frente a la Municipalidad. Un recurso importante sería el “apoyo político” de las personas, pero si bien aquellos centros poseen una cantidad no despreciable de personas viviendo en ellas, hay muchas más personas en otros centros poblados urbanos, por lo que las peticiones de estos últimos serán los priorizados. Otro recurso importante sería el económico, el cual se da a través de los tributos que recauda la Municipalidad; sin embargo, este recurso no lo tienen aquellos centros poblados, sino las localidades más urbanizadas.

Por tanto, es más complicado que bajo esta forma (hacer peticiones al alcalde) se logre un apoyo importante para los Pronoei en materia de “espacios y muebles”, puesto que al ser centros poblados que carecen de recursos pertinentes que quiera la Municipalidad y, en consecuencia, tenga poco poder sobre ella, las peticiones que se realicen en favor de los Pronoei tienen mayor probabilidad de ser rechazadas o postergadas.

## Capítulo V: Conclusiones

Hay cuatro formas de ingresar alguna política pública a la agenda de decisiones: 1) que dicha política tenga vinculación con los programas que lleva a cabo la Municipalidad de Cieneguilla, 2) que dicha política se relacione con los proyectos de la Municipalidad, 3) presentar dicha política pública a los mecanismos de participación ciudadana: Presupuesto Participativo o Comités de Gestión, y 4) haciendo peticiones al alcalde mediante oficios para que ejecute dicha política pública.

En primer lugar, respecto a los factores que limitan el ingreso de políticas educativas en favor del Pronoei a la agenda de decisiones mediante la primera y segunda forma, se encuentra que bajo ningún programa que lleva a cabo la Municipalidad actualmente se puede realizar políticas públicas en favor de los Pronoei, puesto que dichos programas no están orientados, ni siquiera de forma tangencial, a mejorar la dimensión de “espacio y muebles” de los programas no escolarizados.

Además, los proyectos, programas y actividades de la Municipalidad establecidos en la PDLC y el PEI, solo está abarcando en el ámbito educativo el tema de la infraestructura, obviando así todo lo demás que abarca la dimensión “espacio y muebles”. Esto significa una limitación, pues desde los planes de Cieneguilla, formulada por diversos actores del distrito, no hay una visión por ser partícipes de la mejora de la calidad educativa de los Pronoei, específicamente en la dimensión ya mencionada.

La falta de información o “recursos cognitivos” de las principales autoridades acerca de las funciones de la Municipalidad para con los Pronoei es un factor que afecta la formulación de programas, actividades o proyectos que beneficien a los programas no escolarizados de inicial.

Ahora bien, es posible que las autoridades y funcionarios puedan establecer en el corto, mediano o largo plazo programas, proyectos y actividades en favor de los Pronoei; sin embargo, la percepción que tienen ellos respecto al perímetro y novedad de la situación de los Pronoei son una limitante para que ello ocurra. En primer lugar, respecto al perímetro del problema, el alcalde y la Gerente de Desarrollo Social coinciden en que las personas afectadas por la situación de los Pronoei se encuentran en las poblaciones más alejadas y con menos recursos económicos y de otra índole. Dicha percepción es un factor limitante, pues al percibirse que el grupo social afectado es minoritario y que se localizan en las zonas más alejadas de Cieneguilla, la visibilidad pública y la dimensión que los actores le otorgan al problema es poca. Por tanto, los proyectos, programas y actividades a emprender para solucionar las dificultades de los Pronoei estarán rezagadas frente a otras problemáticas “más importantes”. En segundo lugar, respecto a la novedad del problema, ambos mencionan que la problemática viene desde hace muchos años, es decir, no es una novedad. Esta otra percepción también es un factor limitante, pues el grado de novedad de un problema es determinante para su acceso a la agenda gubernamental. De esta manera, al considerarse que la problemática



de los Pronoei no es nueva, es más difícil movilizar a la opinión pública y, por lo tanto, es más complicado que los actores públicos y privados intervengan.

En segundo lugar, respecto a los factores que limitan el ingreso de políticas educativas en favor del Pronoei a la agenda de decisiones mediante la tercera forma, se observa una distribución desigual de la información (o recursos cognitivos). Se evidencia que la organización El Mirador y la I.E. cuentan con los recursos cognitivos (información): conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana: el PP y los CG. Esto les permite postular sus proyectos en los mecanismos de participación para que, en caso de ganar, la Municipalidad las pueda ejecutar. En el caso de Rio Seco, la dirigente mencionó que su organización conoce el PP, pero no los CG, por ello es que no han participado de este último proceso. En el caso de Estrellitas, el dirigente mencionó que no conoce ninguno de los dos mecanismos de participación ciudadana. Por tanto, el desconocimiento de los mecanismos de participación es un factor limitante, puesto que cierra la posibilidad a los centros poblados a presentar sus proyectos, entre ellos, la superación de las carencias de los Pronoei.

Otro factor limitante que impide la obtención de información (o recursos informativos) de los mecanismos de participación es la falta de recursos relacionales, pues estos son otras fuentes de información respecto a dichos mecanismos. Así pues, se evidencia que El Mirador y la I.E. cuentan con amplios recursos relacionales. Rio Seco, por su parte, no tiene aliados externos, pero sí cuenta con una buena relación con el alcalde de Cieneguilla y su entorno. Caso

contrario es Estrellitas, puesto que además no tener aliados externos, la relación con el alcalde de la municipalidad está muy deteriorada, pues su dirigente menciona que “no cuenta con el alcalde para nada”.

Ahora bien, de ser el caso que se conozca los mecanismos de participación ciudadana, el siguiente paso es la presentación de las propuestas. Sin embargo, tenemos que el dirigente de Estrellitas no conoce la situación del Pronoei ni las consecuencias negativas sobre el desarrollo infantil temprano de los niños que pueden originar las carencias de estos programas. Distinto es el caso de la dirigente de Rio Seco, pues menciona que tal situación de los Pronoei genera que los niños aprendan menos en comparación de los niños del CEI, por tanto, toca tangencialmente el tema del desarrollo infantil temprano de los niños, haciendo ver que la problemática es seria y que los efectos negativos que inducen tal situación de los Pronoei deberían tomarse en cuenta. En cuando al dirigente de El Mirador su situación es distinta, pues en su comunidad no hay un Pronoei, pero el próximo año se construirá uno. Queda esperar de qué forma percibirán la intensidad del problema respecto a las eventuales carencias que presentará su Pronoei en el futuro. Finalmente, respecto a la profesora coordinadora, ella, al igual que la dirigente de Rio Seco, también toca tangencialmente el tema del desarrollo infantil temprano de los niños, puesto que indica que de superarse tales carencias los niños estarían más cómodos. De esta manera, un factor limitante es la no visualización de las consecuencias de mantener las carencias de los Pronoei y, por lo tanto, al no considerarse tan serio la problemática de estos programas, aquellos dirigentes y,

en general, la población estará menos propensa a presentar propuestas respecto a la mejora de la situación de los Pronoei en los mecanismos de participación ciudadana.

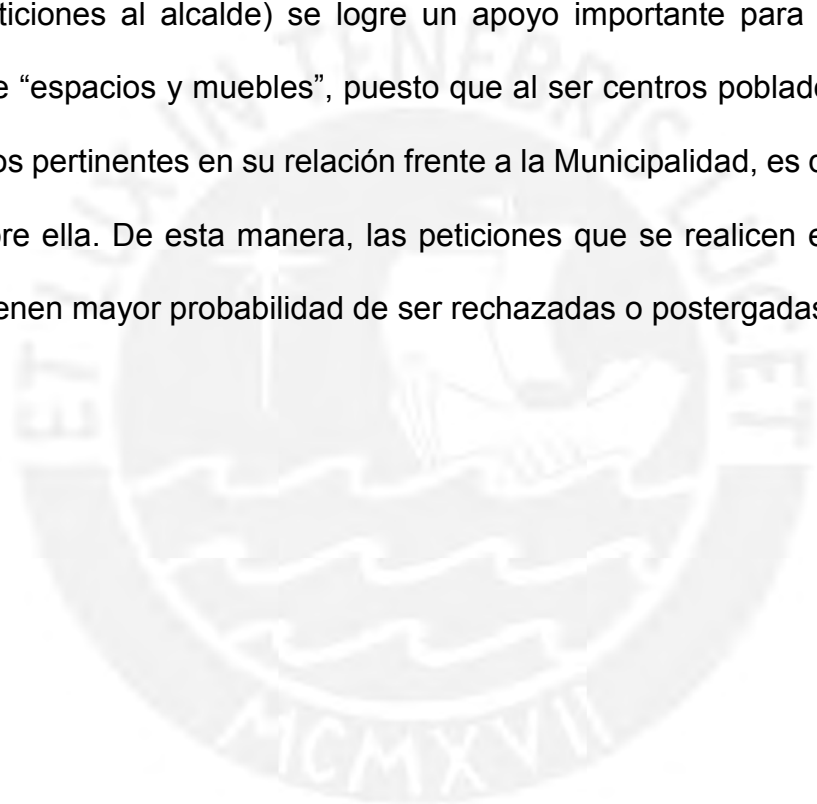
Ahora bien, de ser el caso que se presente propuestas referidas a la mejora de la situación de los Pronoei en los mecanismos de participación ciudadana, el siguiente paso es la priorización de todas las propuestas presentadas en base a criterios de evaluación. No obstante, hay tres criterios de cada uno de los mecanismos que colocan en clara desventaja a las poblaciones más alejadas y con menos recursos económicos, pues allí se asientan generalmente los Pronoei. Respecto al criterio “porcentaje de la población beneficiada con relación a la población total del distrito”, el cual está presente en ambos mecanismos, podría poner en desventaja a las organizaciones de centros poblados donde hay por lo menos un Pronoei, puesto que al ser poblaciones alejadas, la concentración de personas es poca. Por ello, en caso estas poblaciones presenten alguna propuesta para mejorar la situación de sus Pronoei, la cantidad de población beneficiada será menor que otras, por lo que en este criterio tendrán una puntuación baja. Sin embargo, se ha podido apreciar que los tres centros poblados son las excepciones, pues si bien son poblaciones relativamente alejadas (Rio Seco, Estrellitas y El Mirador) hay una amplia cantidad de personas viviendo en ellas, por lo que en este criterio de evaluación les iría bien.

Respecto al criterio “nivel de morosidad en el pago de tributos municipales, del centro poblado beneficiario del proyecto” presente en ambos mecanismos, pone en desventaja a los Centros Poblados de Rio Seco y Estrellitas, pues justamente por ser las que tienen menos recursos económicos, son las que no están al día con sus tributos o viven en casas aún no formalizadas. Por ello, en caso se presente alguna propuesta para mejorar la situación de los Pronoei, en este criterio la puntuación será baja.

Respecto al criterio “nivel de votación a través del Portal Institucional de la Municipalidad” presente solo en el Presupuesto Participativo, pone en desventaja a los Centros Poblados de Rio Seco y Estrellitas, pues justamente al estar sus organizaciones aisladas (escasos recursos relacionales), sin ningún aliado externo, son las que obtendrán menor votación de sus proyectos en el Portal Web de la Municipalidad y, por tanto, en este criterio la puntuación también será baja para ambos centros poblados.

Finalmente, respecto al criterio “algún miembro del Comité de Gestión participó en el Presupuesto Participativo del año 2016” presente solo en los Comités de Gestión, eventualmente podría poner en desventaja a los Centros Poblados de Rio Seco y Estrellitas, pues justamente son ellos los que reciben muchos obstáculos para participar en los Presupuestos Participativos y, al no hacerlo, cuando decidan postular a los Comités de Gestión, no obtendrán la puntuación adicional.

En tercer lugar, respecto a los factores que limitan el ingreso de políticas educativas en favor del Pronoei a la agenda de decisiones mediante la cuarta forma, se observa que al no estar reglamentada el apoyo a través de peticiones, la regla informal que prevalece como criterio para apoyar alguna petición es que esta esté alineada a los intereses de la Municipalidad. Así pues, resulta más complicado que bajo esta forma (hacer peticiones al alcalde) se logre un apoyo importante para los Pronoei en materia de “espacios y muebles”, puesto que al ser centros poblados que carecen de recursos pertinentes en su relación frente a la Municipalidad, es que tienen poco poder sobre ella. De esta manera, las peticiones que se realicen en favor de sus Pronoei tienen mayor probabilidad de ser rechazadas o postergadas.





## Capítulo VI: Bibliografía

BASURTO, María Pía y Verónica GONZALES

2011 “La importancia de la educación inicial para el rendimiento escolar”.  
En: LA SERNA, Karlos (ed.). Retos para el aprendizaje: de la educación inicial a la universidad. Universidad del Pacífico.

BELTRÁN, Arlette y Janice SEINFELD

2012 La trampa educativa en el Perú: cuando la educación llega a muchos pero sirve a poco. Lima: Universidad del Pacífico.

CARRILLO, Sandra.

2013 Los límites de la articulación intergubernamental en educación: el caso de un proyecto de inversión pública en Julcán. En: Revista peruana de investigación educativa, N° 5, pp.25-50.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN – CNE.

2006 Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú. Lima: CNE y Minedu.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN – CNE.

2010 Propuestas de políticas de educación del Consejo Nacional de Educación. Educación para la sostenibilidad del crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los peruanos. Lima: CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN – CNE.

2012a Balance de Descentralización Educativa. Período 2011 – 2012. Lima: CNE.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - PERÚ

2014 Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima: Contraloría General De La República.

CROZIER, Michel

1990 El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva/Erhard Friedberg. México, D.F: Alianza Editorial.

CUETO, Santiago y Juan José DÍAZ

1999 Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima. Lima: PUCP.

CURRIE, Janet y Duncan THOMAS

2000 "School Quality and the Longer-Term Effects of Head Start". En: Journal of Human Resources, vol. 35, N° 4, pp. 755-774. University of Wisconsin Press.

DÍAZ, Juan José

2006 Preschool Education and Schooling Outcomes in Peru. Investigación en curso y parte del Proyecto "Niños del Milenio" para el Perú. Lima: Grade.

ESPINAL, Silvia

2015 Que todos nuestros niños y niñas aprendan: la nación peruana se construye a través de la educación [ensayo].

GLEWWE, Paul y Michael KREMER

2005 "Schools, Teachers, and Education Outcomes in Developing Countries". Second draft of chapter for Handbook on the Economics of Education. Cambridge: Harvard University.

GOODMAN, Alissa y Barbara SIANESI

2005 "Early Education and Children's Outcomes: How Long Do the Impacts Last?". En: Fiscal Studies, Institute for Fiscal Studies, vol. 26(4), pp. 513-548.

GUERRERO, Gabriela y Juan LEON

2012 Demanda social por programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) en el Perú: ¿qué tipo de programas de AEPI demanda la población? ¿Cuáles son las posibilidades y retos de llevar a escala este tipo de intervenciones? Lima: GRADE, 2012. (Documento de Investigación, 65).

HANUSHEK, Eric y Ludger WOEBMAN

2007 Education Quality and Economic Growth. The international Bank for Reconstruction and Development. Washington: The World Bank.

HARBISON, Ralph y Eric HANUSHEK

1992 Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil. 3ª ed. Washington: World Bank.

LANATA, Fiorella

2000 El Pronoei dentro de la Comunidad (anexo) de Canchacucho [trabajo de campo]. PUCP. Julio

LAHERA, Eugenio

2008 A “Características frecuentes de las políticas públicas actuales”. B “Elementos y aspectos de una política pública de excelencia” Introducción a las Políticas Públicas. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 23-43.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2013 La gestión descentralizada de la educación. Lima

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2015 Informe de indicadores clave de la evaluación nacional de educación inicial Evaluación Censal de Educación Inicial. Lima

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CIENEGUILLA

2012 Plan de Desarrollo Local Concertado Cieneguilla 2012 – 2021. Lima

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CIENEGUILLA

2013 Plan Estratégico Institucional 2014-2017. Lima

MUÑOZ, Fanni.

2012 ¿De qué gestión educativa local hablamos?: gestión de la educación en dos municipalidades piuranas. En: Revista peruana de investigación educativa, N° 4, pp. 138-171.

MUÑOZ, Fanni, Carolina NEYRA y Julio VARGAS

2012 La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura: municipalidades apostando por la educación. Lima: CNE: PUCP.

NILES, Michael; Arthur REYNOLDS y Mark NAGASAWA

2006 “Does Early Childhood intervention Affect the Social and Emotional Development of Participants?”. En: Early Childhood Research and Practice, 8(1).

OCHOA, Silvia.

2015 Informe Nacional sobre Docentes para la Educación de la Primera Infancia: Perú. Informe de consultoría elaborado para UNESCO Perú.

PAULUS, Trena; Brian HORVITZ y Min SHI

2006 Isn't It Just Like Our Situation?: Engagement and Learning in a Online Story-Based Environment. Discussion Paper. Boston: Springer Boston.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD

2010 Informe sobre desarrollo humano Perú 2009: por una densidad del Estado al servicio de la gente. Lima: PNUD.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2013 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Lima: PCM-Secretaría de Gestión Pública (Decreto Supremo 004-2013-PCM).

SANZ, Ana

2003 "La Administración Pública". En CAMINAL, Miquel. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, pp. 412-427.

STONE, Deborah

1989 Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2. pp. 281-300.

SUBIRATS, Joan y otros

2008 Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

USAID – PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN (PRODES)

2015 Informe anual sobre el estado del proceso de Descentralización 2014. Lima: USAID.

VERNON-FEAGANS, L, K. GALLAGHER y K. KAINZ

2010 "The Transition to School in Rural America: A Focus on Literacy". En: ECCLES, J. y J. MEECE (eds.). *Handbook of Schooling and Development*, pp. 163-184. Mah-weh, Nueva Jersey: Erlbaum.

#### **Normas legales:**

- Ley 28044. Ley General de Educación. Diario El Peruano. 28 de julio del 2003.
- D.S. 011-2012-ED. Reglamento de Ley General de Educación. Diario El Peruano. 6 de julio de 2012.
- Ley N° 28123. Modifica el Artículo 36° Inciso a) de la Ley N° 28044.
- Resolución Viceministerial N° 036-2015-Minedu. Normas para la planificación, creación, implementación, funcionamiento, evaluación, renovación y cierre de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial – PRONOEI. Diario El Peruano. 15 de julio de 2015.
- Resolución Viceministerial N° 051-2016-MINEDU. Lineamientos Para La Relación Intergubernamental entre el Ministerio De Educación, Los Gobiernos Regionales Y Gobiernos Locales. 29 de abril del 2016.



## Capítulo VII: Anexos

### Anexo N° 1

