



EL ACCESO A LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑAS Y NIÑOS EN EL MARCO DE LA PANDEMIA

Supervisión de las acciones del Estado ante el descenso de la
matrícula de nivel inicial en el año 2020

Informe de Adjuntía n.º 06-2022-DP/AAE

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición. Julio 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2022-06635

Series de informe de adjuntía n.º 06-2022-DP/AAE. “El acceso a la educación inicial de niñas y niños en el marco de la pandemia. Supervisión de las acciones del Estado ante el descenso de la matrícula inicial en el año 2020.”

El presente informe fue elaborado por los comisionados Renzo Deza Deza y Norma Ortega Valdivia, bajo la dirección de la Adjunta para la Administración Estatal.

Se expresa un especial agradecimiento a la colaboración de Tania Orihuela Gutiérrez, asesora de la Adjuntía para la Niñez y Adolescencia, y a Jonathan Granados Gálvez, comisionado del Programa de Descentralización y Buen Gobierno, quienes brindaron aportes al documento elaborado para pedir información a los gobiernos regionales.

Se expresa un especial agradecimiento a las comisionados y comisionados de las oficinas y módulos defensoriales que participaron en la supervisión regional.

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| I. El derecho de acceso a la educación de la niñez de 3 a 5 años de edad | 7 |
| 1.1 El derecho de acceso a la educación | 7 |
| 1.2 La relevancia de la educación inicial | 8 |
| II. Análisis de las acciones del Estado frente al descenso de la matrícula en el nivel inicial de la educación básica regular en 2020 | 11 |
| 2.1 El Ministerio de Educación y las causas del problema. | 11 |
| 2.2 Los gobiernos regionales y la protección de los derechos de la niñez. | 15 |
| CONCLUSIONES | 23 |
| RECOMENDACIONES | 25 |
| Anexo | 26 |

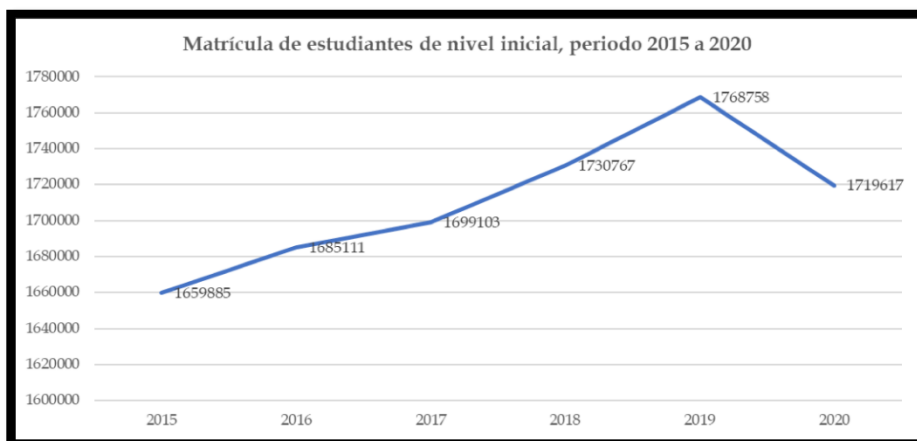
INTRODUCCIÓN

La emergencia nacional y sanitaria declarada por el gobierno nacional con motivo de la llegada del virus SARS-CoV-2, conllevó como principal medida la orden de aislamiento social obligatorio. Ello significó, a su vez, el cierre de las instituciones educativas de educación básica y la suspensión de la prestación del servicio educativo de manera presencial.

Durante la pandemia del COVID-19, la Defensoría del Pueblo supervisó el cumplimiento de los deberes de las autoridades educativas, con la finalidad de garantizar el acceso a la educación de modalidad a distancia. Es así que, de manera continua, la institución puso en la agenda pública los principales problemas que se han presentado en la implementación de la educación a distancia durante este periodo, señalando que aquéllos afectan el derecho fundamental a la educación y formulando recomendaciones al Ministerio de Educación (Minedu).¹

En ese contexto, era plausible sostener que el cierre de las instituciones educativas y la misma realidad de la emergencia sanitaria afectarían a las niñas, niños y adolescentes, población en condición de vulnerabilidad que por mandato constitucional merece una protección especial². En efecto, durante la pandemia, se advirtió la afectación al derecho de acceso y permanencia en la educación, además de situaciones de violencia contra la niñez, la precarización de su salud mental y emocional, la realización de labores productivas en detrimento de sus estudios, entre otros problemas que afectan a su desarrollo integral.

Gráfico n.º 1: Tendencia de la matrícula en el nivel inicial, periodo 2015 a 2020.



Fuente: Minedu-Escale. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2022).

En relación con ello, la Defensoría del Pueblo hizo una revisión de los datos estadísticos del sector educación, respecto, principalmente, al indicador de volumen de matrícula en la educación básica regular. Así, se observó -como se muestra en el gráfico anterior- que según las cifras históricas en un periodo de

¹ Informe Especial n.º 27-2020-DP. La educación frente a la emergencia sanitaria. Brechas del servicio educativo público y privado que afectan una educación a distancia accesible y de calidad; y el Informe Especial n.º 34-2020-DP. Retos para mejorar la educación a distancia y cautelar el regreso gradual a las clases presenciales.

² Constitución Política del Perú, artículo 4.

cinco años -de 2015 a 2019- la tendencia de la matrícula en el nivel inicial siempre crecía. Sin embargo, en 2020, en el primer año de la pandemia se produjo un marcado descenso e inversión de dicha tendencia estadística.

En efecto, según los datos del portal de Estadística de la Calidad Educativa (Escale) del Minedu, en 2020 hubo en el sistema educativo un descenso de 49 141 niñas y niños matriculados en el nivel inicial respecto al año 2019. A su vez, una revisión detallada de este hecho permitió advertir que el mismo tuvo un mayor impacto en diez regiones, donde se registró un descenso del volumen de la matrícula inicial superior a mil estudiantes. Dichas regiones se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 1- Regiones con mayor disminución del volumen de la matrícula en nivel inicial en el año 2020

| n.º | Regiones | Año 2019 | Año 2020 | Diferencia |
|-----|--------------------|----------|----------|------------|
| 1 | Lima Metropolitana | 520 383 | 491 588 | 28 795 |
| 2 | Arequipa | 77 662 | 72 838 | 4 824 |
| 3 | Piura | 122 684 | 118 126 | 4 558 |
| 4 | Loreto | 75 054 | 72 530 | 2 524 |
| 5 | Cajamarca | 88 516 | 86 301 | 2 215 |
| 6 | La Libertad | 106 732 | 104 539 | 2 193 |
| 7 | San Martín | 54 126 | 52 211 | 1 915 |
| 8 | Callao | 56 348 | 54 658 | 1 690 |
| 9 | Ica | 58 227 | 56 688 | 1 539 |
| 10 | Ancash | 62 889 | 61 736 | 1 153 |

Fuente: Minedu-Escale. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2022).

Estos datos que muestran una realidad producida en el año 2020 han sido corroborados por la información de la Unidad de Estadística del Minedu registrada en el portal Escale, teniendo como fuente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Cuadro n.º 2 – Tasa neta de matrícula en los 3 niveles de la educación básica regular, periodo 2018 a 2020

| Nivel educativo | Año 2018 | Año 2019 | Año 2020 | Año 2021 |
|-----------------|----------|----------|-------------|-------------|
| Inicial | 92.1 | 93.9 | 85.2 | 86.2 |
| Primaria | 96.2 | 97.3 | 96.2 | 97.4 |
| Secundaria | 86.1 | 87.7 | 85.6 | 87.0 |

Fuente: Minedu – Escale. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2022).

El cuadro anterior muestra que en el primer año de pandemia el nivel inicial de la educación básica regular ha registrado un descenso de 8.7 puntos porcentuales en la tasa neta de matrícula, pasando de 93.9 % a 85.2 %.³ En 2021 se recuperó dicha tendencia en apenas 1 punto porcentual, pasando a 86.2 %.

³ En el portal Escale se presenta la siguiente definición del indicador “Tasa neta de matrícula”: “Población matriculada en un nivel (Inicial/Primaria/Secundaria) que se encuentra en el grupo de edades establecido para dicho nivel (3-5 años, 6-11 años, 12-16 años, 17-21 años), respecto de la población total de dicho grupo de edades.”

Mientras que, en los niveles de primaria y secundaria, si bien también se redujo la tasa de ese indicador, el impacto no ha sido tan marcado como en el nivel inicial. En el nivel primaria fue de 1.1 %, y en secundaria 2.1 %.

Ante esta situación que constituye una afectación del derecho de acceso a la educación en las niñas y niños de 3 a 5 años, la Defensoría del Pueblo inició una supervisión a las entidades del Estado con el objetivo de verificar las acciones adoptadas para superar el problema advertido con la finalidad de garantizar el derecho a la educación y los demás derechos que aseguren una atención y desarrollo integral de niñas y niños de 3 a 5 años de edad.

Esta supervisión tuvo como objeto de estudio las actuaciones del Ministerio de Educación y de los diez gobiernos regionales mencionados en el cuadro número 1. El recojo de información se produjo en el mes de julio de 2021, mediante la remisión de oficios pidiendo información.⁴ Las respuestas de las citadas entidades fueron remitidas a la Defensoría del Pueblo entre el 04 de agosto y el 16 de septiembre de 2021.

Así, al Ministerio de Educación se requirió la siguiente información:

- i. Las razones por las cuales en el año 2020 hubo una reducción de la matrícula de estudiantes de nivel inicial respecto del año 2019, ascendiente a 49 141 niños y niñas.
- ii. La situación actual del ejercicio del derecho a la educación de los 49 141 niños y niñas y, en concreto, si ellos se encuentran matriculados en el año 2021 en una institución educativa de nivel inicial, de nivel primaria o en un programa no escolarizado de educación inicial.
- iii. Las acciones adoptadas por el Ministerio de Educación, en coordinación con los gobiernos regionales y otros sectores competentes en la protección de los derechos de la niñez, para asegurar la atención educativa de los 49 141 niños y niñas y superar el descenso de la matrícula en el nivel inicial en el año 2020.

Por su parte, a los gobiernos regionales se pidió la siguiente información⁵:

- i. Un diagnóstico de las causas de la reducción de la matrícula de estudiantes de nivel inicial respecto del año 2019 en la región.
- ii. Las acciones adoptadas, en el marco de sus competencias legales, para revertir esta situación que afecta a la primera infancia, en especial en su derecho a la educación.
- iii. Las coordinaciones efectuadas por el gobierno regional con los sectores competentes -Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Desarrollo e Inclusión Social, entre otros- y con los gobiernos locales, para asegurar la atención educativa y la protección integral de los derechos de los niños y niñas que no se matricularon en el nivel inicial en 2020.
- iv. El cumplimiento por parte de los gobiernos locales de remitir al gobierno regional el informe correspondiente al año 2020, respecto al avance de sus planes y acciones por la infancia y la adolescencia, conforme ordena el tercer párrafo del artículo 6 de la Ley N.º 30362, Ley que eleva a rango

⁴ El detalle de los documentos remitidos por la Defensoría del Pueblo y de las respuestas e informes cursados por las entidades supervisadas, se encuentra en el anexo de este informe.

⁵ Los oficios de pedido de información cursados a los gobiernos regionales fue mediante un oficio modelo cuyo contenido fue elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal, con el apoyo y coordinación de la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia y el Programa de Descentralización y Buen Gobierno.

de ley el decreto supremo que aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021.

En tal sentido, la metodología utilizada en esta investigación es de tipo cualitativo, donde se analiza la información de las acciones adoptadas por las entidades supervisadas para hacer frente al problema objeto de este estudio.

I. El derecho de acceso a la educación de la niñez de 3 a 5 años de edad

1.1. El derecho de acceso a la educación

El artículo 13 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho a la educación y establece que tiene por finalidad el desarrollo integral de la persona humana; a su vez, el artículo 17 señala que la educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria, y que la educación brindada en las instituciones del Estado es gratuita.

En el marco internacional de protección de los derechos humanos, la Observación General n.º 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye la elaboración más completa del derecho a la educación. Esta observación señala que “la educación es un derecho humano intrínseco y el principal medio para realizar otros derechos humanos”. De acuerdo a esta observación general, la educación, en todas sus formas y en todos sus niveles, debe tener los cuatro componentes interrelacionados siguientes: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Con relación a la accesibilidad, la citada observación general señala que esta significa que las instituciones y programas educativos tienen que ser accesibles para todas las personas. Dicha accesibilidad comprende las dimensiones de la no discriminación, es decir, que la educación debe ser accesible para todas y todos, especialmente para las poblaciones más vulnerables; la accesibilidad material, o que la educación sea accesible por su ubicación geográfica o por medio de la tecnología; y la accesibilidad económica, que la educación debe estar al alcance de todos, debiéndose brindar educación pública gratuita en la formación básica y obligatoria.

En esa misma línea, la Ley n.º 28044, Ley General de Educación (LGE) dispone en su artículo 4 que la educación es gratuita cuando la provee el Estado, y precisa que la gratuidad se complementa en la educación inicial y primaria con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

Además, el artículo 8 de la LGE establece los principios que guían a la educación peruana, y entre ellos se encuentra el principio de equidad, por el cual la ley garantiza a todas y todos oportunidades de acceso, permanencia y trato en el sistema educativo; y el principio de inclusión, que implica la incorporación al sistema educativo de las personas en situación de vulnerabilidad, en especial en los ámbitos rurales, de manera que puedan superar la pobreza y las desigualdades que las afectan.

A su vez, el artículo 12 de la LGE ordena que, para asegurar la universalización de la educación básica en el país como fundamento del desarrollo humano, la educación “es obligatoria para estudiantes de los niveles inicial, primaria y secundaria”; en correspondencia con ello, las madres y los padres de familia

deben de “asegurar la matrícula oportuna de estudiantes y permanencia en los centros y programas educativos”.

Por otra parte, el Reglamento de la LGE⁶ efectúa precisiones sobre la educación como derecho. El artículo 2 señala que la educación comprende el derecho de acceso a una educación de calidad, equitativa, intercultural e inclusiva, y a una educación pública gratuita. De acuerdo a este artículo, la accesibilidad implica la eliminación de todas las barreras “que impiden o dificultan el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades”.

De conformidad con el referido marco normativo, el Estado tiene la obligación de brindar educación gratuita durante la formación básica y obligatoria, además de asegurar que la educación cumpla con los cuatro componentes establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. La accesibilidad significa que el Estado debe asegurar que todas y todos accedan a la educación, estableciendo para ello medidas para favorecer el acceso y permanencia de, precisamente, la población más vulnerable y que sufre las mayores barreras para ejercer su derecho a la educación.

1.2. La relevancia de la educación inicial

Según el esquema legal establecido por la LGE, el sistema educativo peruano se compone de etapas, niveles, modalidades y ciclos. Las etapas, a decir de Marcial Rubio “son grandes periodos de formación de cada persona, establecidas en función de las necesidades de aprendizaje, pero, también, de las mejores posibilidades de aprendizaje”⁷. El artículo 29 de la LGE establece que existen dos etapas en el sistema educativo peruano: la educación básica y la educación superior⁸.

Este mismo artículo precisa que la educación básica tiene por objetivo “favorecer el desarrollo integral del estudiante, el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y valores fundamentales que la persona debe poseer para actuar adecuada y eficazmente en los diversos ámbitos de la sociedad”.

Por su parte, siguiendo la lógica de compartimentar las etapas de vida y de aprendizaje de cada persona, los niveles son tres subdivisiones de la etapa de educación básica regular, a saber: inicial, primaria y secundaria. Cada uno de estos niveles se “corresponde a los aprendizajes de una etapa de la vida de cada ser humano”.⁹ El artículo 36 de la LGE señala que la educación básica regular comprende la educación inicial, primaria y secundaria.

Siguiendo a Marcial Rubio, las modalidades, a su vez, “organizan la atención del derecho a la educación de las personas en función de las particularidades que estas muestran como estudiantes”. Así, la LGE regula en su artículo 36 tres modalidades: la educación básica regular (EBR), la educación básica alternativa y la educación básica especial. La EBR es la modalidad donde estudian las

⁶ Decreto Supremo n.º 011-2012-ED, publicado el 17 de julio 2012.

⁷ Marcial Rubio Correa, El sistema educativo peruano, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2021, p. 121 y siguientes.

⁸ La educación superior está destinada “a la investigación, creación y difusión de conocimientos; a la protección a la comunidad; al logro de competencias profesionales de alto nivel, de acuerdo con la demanda y la necesidad del desarrollo sostenible del país”. Ley General de Educación, artículo 29 literal b.

⁹ Marcial Rubio Correa, El sistema educativo peruano, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2021, p. 123.

personas que “llevan oportunamente el proceso educativo, de acuerdo con su edad”.

Finalmente, los ciclos son procesos educativos que se desarrollan en función de logros de aprendizaje.¹⁰ De acuerdo al Currículo Nacional de la Educación Básica, la educación básica regular se compone de siete ciclos: dos en la educación inicial (I y II), tres en la educación primaria (III, IV y V) y dos en la educación secundaria (VI y VII).¹¹

De acuerdo al artículo 36 de la LGE, la educación inicial es el primero de los tres niveles que conforman la educación básica regular y atiende a niñas y niños menores de 6 años de edad y puede desarrollarse de manera escolarizada y no escolarizada. En la educación inicial el Estado asume también la atención de la salud y la alimentación mediante una actuación intersectorial.

Respecto a la finalidad de la educación inicial, el referido artículo señala que este nivel busca, con participación de la familia y la comunidad, promover prácticas de crianza que contribuyan al desarrollo integral de la niñez, considerando su crecimiento socioafectivo y cognitivo, la expresión oral, artística, sicomotricidad, y el respeto de sus derechos.

Por su parte, el artículo 48 del Reglamento de la LGE señala que la educación inicial comprende la obligación del Estado de brindar servicios educativos diversos para niñas y niños desde 0 hasta los 2 años, dirigidos a las familias; mientras que, a partir de los 3 años de edad, se establece la obligación de las familias de hacer participar a las niñas y niños en servicios escolarizados o no escolarizados (Pronoei).

Asimismo, el artículo 53 del Reglamento de la LGE, señala que los servicios educativos escolarizados de nivel inicial funcionan en espacios educativos organizados para el aprendizaje de niños, que se usan exclusivamente para la atención del servicio; la atención está a cargo de personal profesional en educación inicial; y el número de horas de atención son determinados por el Minedu, y se debe garantizar los logros de aprendizaje previstos en el currículo nacional de educación básica.

A su vez, el artículo 55 del mismo reglamento señala que los servicios educativos no escolarizados (Pronoei) usan el tiempo, espacios y ambientes educativos con flexibilidad para adecuar sus estrategias a las características, necesidades y prioridades de las niñas, niños y sus familias; su atención está bajo la responsabilidad de profesores de educación inicial o de profesionales de disciplinas afines; los programas no escolarizados públicos incorporan a promotores educativos comunitarios para la atención directa de la niñez.

Además, la educación básica regular a nivel inicial se construye a partir de los siguientes pilares¹² que fortalecen la importancia de esta primera educación en las niñas y niños:

¹⁰ Ley General de Educación, artículo 28 literal d.

¹¹ Aprobado por Resolución Ministerial n.º 281-2016-Minedu, publicado el 3 de junio de 2016; y modificado por Resolución Ministerial n.º 159-2017-Minedu, del 8 de marzo de 2017.

¹² Ministerio de Educación. “Programa Curricular de Educación Inicial”. Primera Edición. 2017.

- a) Principio de respeto: Respetar al niño o niña como sujeto implica reconocer sus derechos, valorar su forma de ser y hacer en la sociedad.
- b) Principio de seguridad: La creación de espacios seguros permite que las y los niños puedan separarse y diferenciarse para construir su propia identidad, con el tiempo desarrollar su autonomía y explorar su realidad.
- c) Principio de un buen estado de salud: La salud es un estado de completo bienestar físico, psicológico y social lo que permite desarrollar conductas, estilos de vida y entornos físicos y sociales saludables.
- d) Principio de autonomía: La capacidad de las y los niños para desarrollarse, aprender y construirse a sí mismos.
- e) Principio de movimiento: El movimiento libre es un factor esencial para el desarrollo de las y los niños porque les permite expresarse, comunicarse, adquirir posturas, desplazarse, desarrollar su pensamiento crítico y conocer el mundo que les rodea.
- f) Principio de comunicación: La comunicación es la base de la interacción social por lo tanto se debe considerar a la niña o niño como un interlocutor válido, con capacidades comunicativas y expresivas.
- g) Principio de juego libre: Permite a las y los niños tomar decisiones, asumir roles, establecer reglas y negociar en diferentes situaciones.

En base a los principios desarrollados es preciso mencionar que la educación en el nivel inicial es importante porque¹³ las niñas y niños antes de cumplir los 6 años de edad obtienen rápidamente aprendizajes que podrán utilizar a lo largo de sus vidas, también desarrollan un crecimiento motor acelerado, lo que puede observarse cuando en pocos meses pasan de rodar, gatear a caminar, correr y saltar.

La interacción social de niñas y niños empieza a incrementarse, ocurre lo que se denomina “explosión del lenguaje”, es decir, pasan de los balbuceos y gorgojeos a utilizar palabras, frases y oraciones que observan en su entorno familiar y comunitario, poco a poco van obteniendo nociones de matemáticas, mediante la exploración y juegos con diversos materiales. Además, ellos empiezan a identificarse, es decir, a conocerse y valorarse, descubriendo sus gustos y disgustos en un contexto de plena autonomía y socialización con otras personas.

Por tales motivos, el rol de las y los maestros y promotores del nivel inicial comienza en el acompañamiento a niñas y niños en su aprendizaje y la orientación a las familias para fortalecer sus prácticas de crianza. En este sentido, el Minedu busca¹⁴ que ellos puedan afirmar y enriquecer su identidad

¹³ Ministerio de Educación del Perú. “¡Saltar es divertido! Saltar etapas, no”.

¹⁴ Reglamento de la Ley General de Educación, Decreto Supremo n.º 011-2012-ED, artículo 50°.

entre los 0 a 5 años de edad, además de su deber de atender sus diversas necesidades, características e intereses propios, reconociendo el juego, la experimentación, el movimiento y el descubrimiento como principales fuentes de aprendizaje.

Esta responsabilidad del Estado debe ser fortalecida con la participación de las familias y la comunidad, coparticipando en las acciones que favorecen el desarrollo y educación de las niñas y niños, así como la protección de sus derechos y el mejoramiento de su calidad de vida, a través de programas interdisciplinarios e intersectoriales a fin de atender las necesidades educativas especiales y el desarrollo integral de los niños.

En tal sentido, de acuerdo a lo previamente referido, la educación inicial es fundamental porque en esa etapa etaria -de 0 a 5 años de edad- las niñas y niños desarrollan aprendizajes que les servirán durante toda la vida y, particularmente, en su trayectoria educativa en la educación básica. Por ello, el Estado debe regular el servicio que dicha población etaria necesita, estableciendo los principios, las normas básicas, los criterios pedagógicos; así como también, tiene la obligación de asegurar el acceso y permanencia en el servicio educativo.

II. Análisis de las acciones del Estado frente al descenso de la matrícula en el nivel inicial de la educación básica regular en 2020

Esta supervisión comprendió requerimientos de información al Ministerio de Educación y a diez gobiernos regionales. A continuación, se presentan los resultados del análisis de las acciones implementadas para garantizar el acceso a la educación inicial de las niñas y niños de 3 a 5 años de edad, así como para garantizar la atención integral de los derechos de la niñez, por parte de las entidades competentes del gobierno nacional y gobiernos regionales, respecto al descenso de la matrícula en el nivel inicial en 2020.

2.1. El Ministerio de Educación y las causas del problema.

El Ministerio de Educación considera que el riesgo de interrumpir los estudios en la educación básica regular no son los mismos para todas las niñas y niños. Entre los factores de riesgo identificaron, principalmente, la precaria situación económica de las familias debido al incremento de la tasa de desempleo a consecuencia de la pandemia, pues en este periodo se elevó la informalidad laboral por encima de 75 %.

Esta situación crítica de la economía nacional precarizó aún más la situación financiera de las familias, el ingreso promedio de los trabajadores se redujo en 12.8 %, de esta manera en 2019 el promedio de ingresos fue de 1443.1 soles y en 2020 se redujo a 1258.4 soles, ocasionando, inevitablemente, la disminución de la canasta básica familiar y les impidió programar horarios para la dedicación exclusiva de tiempo a la educación de sus hijas e hijos.¹⁵

Esta crisis económica también produjo un impacto directo en la permanencia de los estudiantes en los servicios educativos privados. El Minedu refiere el escaso apoyo familiar al proceso educativo y ausencia de equipos necesarios.

¹⁵ Información consignada en el Informe n.º 00454-2021-Minedu/VMGP-DIGEBR-DEI, de fecha 03 de agosto de 2021, que tiene como fuente de información la Encuesta Nacional de Hogares del periodo 2019-2020, del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

En efecto, la herramienta Semáforo Escuela Remoto (SER) reportó para el nivel inicial que el 98.5 % de madres y padres de familia contactados considera que sus hijos e hijas podrán continuar clases el año 2021. Sin embargo, el restante 1.5 % aludió que la imposibilidad de continuar se debía al déficit de equipos de tecnología de información, de buena señal y/o servicio de electricidad, y por la ausencia de familiares para acompañar a las niñas y niños en sus estudios.

Entre otras causales, el Minedu logró identificar la limitada expectativa sobre la educación durante la pandemia, la violencia escolar e intrafamiliar, las dificultades para mantener la comunicación entre la institución educativa, el/la estudiante y su familia, y las condiciones de mayor vulnerabilidad como las necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, brechas de género, embarazo y/o maternidad o paternidad temprana.

Con relación a la situación actual de las más de 49 mil niñas y niños que no se matricularon en el nivel inicial en 2020, el Minedu no brindó información, pero manifestó que del volumen de la matrícula que descendió el rango etario más afectado fue la de niñas y niños de 3 años de edad.

Asimismo, el ministerio precisó que los servicios educativos de gestión privada resultaron afectados en la matrícula para las tres edades del nivel inicial, sin embargo, en los servicios educativos de gestión pública se incrementó la matrícula. En concreto, el Minedu informó que la matrícula de nivel inicial en los servicios educativos privados sufrió un descenso de 140 907 estudiantes en el periodo 2019-2020; mientras que en el servicio educativo público se produjo un incremento de 26 919 estudiantes en el mismo periodo.

En atención a ello, el Minedu dispuso la contratación de 1554 docentes para los niveles de educación inicial y secundaria, incrementándose en un 5 % la cantidad de docentes para el nivel inicial.¹⁶

El Minedu ahonda en el análisis de los datos para reflejar el impacto de este problema sobre el servicio educativo en el primer grado de nivel primaria en el año 2021. Así, de acuerdo a información del Sistema de Información y Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie), en 2021 se observó una disminución en la matrícula de primer grado primaria tanto en la gestión pública y privada: 22 705 estudiantes matriculados menos.

Además, en el año 2021 persistió el descenso del volumen de la matrícula en el nivel inicial, como se observa en el cuadro número 3: en el periodo 2020-2021 se redujo a nivel nacional 57 750 niños y niñas de 3 a 5 años de edad.

En relación con el diagnóstico del Minedu sobre el impacto de la matrícula en los servicios educativos privados, si se observa los datos de la matrícula de nivel inicial del periodo 2020-2021, se puede determinar que persiste la tendencia en la disminución de la matrícula en ese tipo de servicios educativos. En efecto, los datos de la Unidad de Estadística del Minedu registran un descenso de 87 860 niñas y niños matriculados en 2021; en cambio, en los servicios educativos

¹⁶ Para ello, mediante Decreto Supremo n.º 238-2020-EF, del 25 de agosto de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas autorizó la transferencia de partidas en el presupuesto del sector público del año 2020 a favor del Ministerio de Educación por un monto de 70 791 332 soles, para financiar la creación de plazas docentes, directivas y administrativas para la atención del incremento de la demanda de servicio educativo público.

públicos, se observa un incremento de 30 110 estudiantes, como muestra los siguientes cuadros.

Cuadro n.º 3 – Matrícula del nivel inicial de educación básica regular (ciclo II), 2020- 2021

| Años | Nacional | Gestión pública | Gestión privada |
|-------------|-----------------|------------------------|------------------------|
| 2020 | 1 631 781 | 1 251 870 | 379 911 |
| 2021 | 1 574 031 | 1 281 980 | 292 051 |

Fuente: Minedu – Escala. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2022).

En cambio, respecto al diagnóstico del Minedu sobre el mayor impacto del descenso de la matrícula en niños y niñas de 3 años de edad ha tenido una variación en el periodo 2020-2021. Como muestra el gráfico 4, el mayor descenso en la matrícula de inicial a nivel nacional se produjo en la edad de 4 años con 26 253 niños y niñas menos; seguido por, los 5 años con 20 122 estudiantes menos; y finalmente, los 3 años, con 11 385 estudiantes menos.

Cuadro n.º 4 – Matrícula del nivel inicial de educación básica regular (ciclo II) por edad, 2020- 2021

| Año | Inicial – 3 años | Inicial – 4 años | Inicial – 5 años |
|------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 2020 | 446 043 | 568 269 | 617 469 |
| 2021 | 434 658 | 542 016 | 597 347 |
| Diferencia | -11 385 | -26 253 | -20 122 |

Fuente: Minedu – Escala. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2022).

Estos datos muestran que en el año 2021 ha persistido el descenso de la matrícula en el nivel inicial, y que el impacto mayor se observa en los servicios educativos privados. En cambio, existe una variación en las edades que han tenido el mayor descenso, siendo ahora la edad de 4 años.

Esta realidad conlleva a sostener que es el Ministerio de Educación, como director de la política educativa a nivel nacional, el llamado a liderar una evaluación detallada de este fenómeno y una actuación articulada con los gobiernos regionales. Ello, necesariamente, debe implicar el contrarrestar los datos de las niñas y niños en edad inicial de 3 a 5 años -mediante la revisión de los registros civiles a nivel territorial- y la tasa efectiva de matrícula.

A su vez, dicha actuación articulada debe comprender un análisis del efecto del descenso de la matrícula inicial en los servicios educativos privados y el incremento en los de gestión pública; así como las medidas necesarias para que las entidades competentes tengan la capacidad de brindar una atención adecuada, oportuna y completa a las niñas y niños en las escuelas públicas de nivel inicial, no solo respecto a la educación sino a su debida alimentación, programas de salud y demás intervenciones programadas y establecidas en los diversos marcos normativos.

Respecto a las acciones adoptadas por el Minedu para abordar este problema, consideraron dos periodos definidos.

- a) Primer periodo en 2020. El Minedu implementó una estrategia para la movilización nacional por la continuidad educativa y el retorno al sistema escolar, mediante la promoción de la permanencia y el retorno de las niñas,

niños y adolescentes a la *educación básica*, la prevención de la deserción de las y los estudiantes en riesgo de hacerlo y la recuperación de quienes desertaron o abandonaron del servicio educativo.

De esta manera, el ministerio planteó cinco estrategias dirigidas a los tres niveles de la educación básica:

- Estrategia 1, tuvo como objetivo sensibilizar a las madres y los padres de familia y estudiantes sobre la importancia de combatir la deserción escolar.
- Estrategia 2, buscó el fortalecimiento de los contenidos pedagógicos, por lo que desarrollaron experiencias de aprendizaje como “*Decidiendo para un futuro mejor*”, “*Expande tu mente*” y “*Leemos Juntos*”; promovieron la participación estudiantil a través de proyectos, orientaciones y *streaming* en torno a la deserción escolar; y trabajaron con las familias mediante *streaming*, artículos e infografías mensuales.
- Estrategia 3, promocionó y generó oportunidades para la continuidad educativa en la educación superior y/o empleabilidad.
- Estrategia 4, implementó un sistema de alerta e intervención denominada “*Alerta Escuela*”, que previene la interrupción de estudios y promueve el retorno al sistema educativo.
- Estrategia 5, mediante la cual el Minedu coordinó con las direcciones regionales de educación (DRE), las unidades de gestión educativa local (UGEL) y los gobiernos locales para realizar seguimiento domiciliario de acuerdo a la información recaba por el sistema “*Alerta Escuela*”.

Asimismo, desde el 2019, el Minedu viene implementando un plan piloto de Modelo de Servicio Educativo Flexible (MSEF) para niñas y niños de 3 años de edad en el ámbito urbano, el cual busca crear espacios educativos donde existan aulas disponibles en el turno tarde, horario de atención interdiario y la participación activa de las familias en el desarrollo y aprendizajes de las y los niños.

Durante el 2020, el MSEF atendió a 363 niñas y niños de 3 años en cinco regiones (Lima Metropolitana, La Libertad, Piura, Arequipa y Junín), e implementaron talleres dirigidos a practicantes, profesores y especialistas de DRE y UGEL. Como se puede observar, este modelo abarcó cuatro de las regiones que más descendieron en volumen de matrícula escolar en el nivel inicial en 2020.

Como indicó el propio Minedu, el mayor volumen en el descenso se presentó en el nivel inicial de 3 años, precisamente, la población objetivo del referido modelo de servicio, lo cual significaría, en principio, que éste habría sido insuficiente para evitar o contener el problema de acceso a la educación inicial en cuatro de las cinco regiones focalizadas. En este punto es pertinente que el Minedu evalúe las razones por las cuales el MSEF fue insuficiente para prevenir el descenso de la matrícula en inicial de 3 años, así como hacer seguimiento de la trayectoria educativa de los 363 niños/as atendidos.

- b) Segundo periodo en 2021. El Minedu continuó con las acciones del 2020, incorporando los programas “*Aprendo en la escuela*”, orientado a la semipresencialidad y presencialidad; “*Aprendo en la comunidad*”, orientado

a las y los estudiantes que no acceden al servicio o lo hacen con limitaciones. Se implementó la campaña “*Saltar es divertido, saltar etapas no*”, a fin de informar a las familias, docentes y estudiantes sobre el proceso de matrícula del año 2021.

El informe presentado por el Minedu recoge acciones orientadas solo a algunas de las causas que se mencionaron inicialmente, como las referidas a la limitada expectativa sobre la educación y la precaria situación económica de las familias; solo parcialmente aborda acciones sobre el escaso apoyo familiar en el proceso educativo y la ausencia de equipos de tecnología de información necesarios.

Lamentablemente, el Minedu no reporta acciones orientadas a abordar la violencia escolar e intrafamiliar, las dificultades para mantener la comunicación con la/el estudiante y su familia y a las condiciones de mayor vulnerabilidad, tales como necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, brecha de género, embarazo y/o maternidad o paternidad temprana, entre otros.

2.2. Los gobiernos regionales y la protección de los derechos de la niñez.

a) Gobierno Regional de Cajamarca

El Gobierno Regional de Cajamarca informó que en 2019 había 74 965 niñas y niños matriculados en el nivel inicial, y el año 2020, solo 72 371, de los cuales 2594 no accedieron al sistema educativo en el último año. Empero, en los programas no escolarizados de educación inicial (Pronoei) ocurrió un incremento, pues en 2019 había 12 703 estudiantes, mientras que en 2020 hubo 12 926, es decir, se incrementó en 223 estudiantes.

El GORE Cajamarca identificó las siguientes causas del descenso de la matrícula en el nivel inicial:

- Traslados de matrícula fuera de la región.
- La migración de las familias a causa de la pandemia del COVID-19.
- La inaccesibilidad al servicio de internet en los hogares y no contar con aparatos tecnológicos sofisticados para acceder a las actividades de *Aprendo en casa*.
- Desacuerdo de algunas familias con las actividades de la estrategia *Aprendo en casa*, prefiriendo que sus hijos e hijas desarrollen actividades agrícolas y del hogar.
- La falta de comunicación de las instituciones educativas con las madres y padres de familia.
- La dificultad para obtener vacantes en las instituciones educativas ubicadas en la zona urbana.

Ante ello, el GORE Cajamarca elaboró el Plan de Emergencia Educativa con el objetivo de fortalecer los procesos de ayuda mutua, entre las instituciones educativas y la sociedad civil. También implementaron el Repositorio Virtual de la Escuela DECO dirigido a estudiantes, padres de familia, docentes, directivos y la comunidad en general, con la finalidad de concentrar toda la información

educativa oficial en el periodo de la emergencia sanitaria. Asimismo, elaboraron un Plan Educativo Articulado Regional – PEAR para priorizar actividades estratégicas mediante un gasto planificado para contribuir al cierre de brechas, en ese sentido se buscó elevar la cantidad de niñas y niños con acceso a *Aprendo en casa*.

Sobre las coordinaciones intersectoriales desarrolladas por el GORE Cajamarca para asegurar los servicios públicos dirigidos a las niñas y niños, se remitió a la Defensoría del Pueblo dos actas de reuniones lideradas por la Subgerencia de Asuntos Poblacionales de la Gerencia de Desarrollo Social.¹⁷ El objetivo de ambas reuniones fue “promover acciones de articulación para la mejora de la Salud del Binomio Madre-Niño en la Región Cajamarca”. En ese marco, se realizaron las acciones siguientes:

Cuadro n.º 5 – Acciones implementadas por el Gobierno Regional de Cajamarca

| Derechos | Entidad con la que se coordinó | Acciones coordinadas por el GORE |
|-----------------------------|---------------------------------------|---|
| Derecho a la identidad | RENIEC | Reinicio de la atención de los trámites para obtener el DNI en niñas y niños menores de 36 meses. Emisión de certificados de nacido vivo |
| | Diresa | Actualización y homologación del padrón nominal de niñas y niños menores de 6 años de edad. |
| Salud y vida digna | Programas sociales Juntos y Cuna Más | Seguimiento telefónico a las familias beneficiarias, y remisión de información a establecimientos de salud. |
| Salud | TAMBOS | Evaluar pertinencia de atención de salud en zonas rurales, como: Crecimiento y desarrollo (CRED), vacunas, entrega de insumos y medicinas |
| | Programa social Cuna Más | Identificación de niñas/os sin vacunas y suplemento de hierro. |
| Salud sexual y reproductiva | Diresa | Atención de gestantes y púerperas en Cajamarca |
| Educación | Minsa y DRE | Acciones para la continuidad educativa y retorno al sistema escolar |

Fuente: GORE Cajamarca. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2022).

Finalmente, respecto al cumplimiento de las municipalidades provinciales de remitir sus informes en el marco del PNAIA, el GORE Cajamarca informó que

¹⁷ Actas correspondientes a reuniones de fechas 20 de mayo y 26 de noviembre de 2020.

diez cumplieron con ello, mientras que las municipalidades de Santa Cruz, San Pablo y San Miguel no lo hicieron.

b) Gobierno Regional del Callao

El GORE Callao informó que, en 2020, 1681 estudiantes del nivel inicial no contaban con matrícula, y que la principal causa de ello fue la pandemia del COVID-19, seguido de la no obligatoriedad de las clases.

Sobre las acciones implementadas para garantizar el acceso y permanencia en la educación, el GORE Callao y la Dirección de Gestión Pedagógica (DGP) de la DRE Callao orientaron al personal directivo para que implementen estrategias de ubicación y acogimiento a los estudiantes no matriculados. Además, la DGP ejecutó la estrategia “JUNTOS” y solicitaron información a las instituciones educativas sobre la situación actual de las y los estudiantes, con la finalidad de conocer y apoyar a las familias con dificultades en el acceso educativo.

Sobre la articulación con otros sectores, el GORE Callao informó que coordinó acciones con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión social, en el marco del Fondo de Estímulo al Desempeño (CAD – FED), la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas y con las defensorías municipales del niño y adolescente para obtener más información sobre las familias con alto índice de inasistencias.

Asimismo, no remitió información referente al cumplimiento de las municipalidades de enviar sus informes sobre el PNAIA.

c) Gobierno Regional de Ica

El GORE Ica trasladó el pedido de información a la Dirección Regional de Educación de Ica, la que respondió el pedido efectuado por la Defensoría del Pueblo. La DRE Ica informó en primer término que, de acuerdo al Siagie, en el año 2019 hubo 58 948 niñas y niños matriculados en el nivel inicial, y en 2020, hubo 55 683. Asimismo, precisó que en 2020 hubo 11 959 estudiantes de la educación básica que no accedieron a la estrategia *Aprendo en casa*, de los cuales 2058 (17,2%) estaban matriculados en el nivel inicial.

Por otra parte, la DRE Ica informó que las principales causas de que niñas y niños de nivel inicial no accedieron a *Aprendo en casa* fueron: la falta de señal de internet, las madres y padres que laboran en horario de clases y la falta de recursos económicos en el hogar. En menor medida, se hizo referencia al desinterés de las familias en la educación de sus hijas e hijos, la migración de las familias y estudiantes que trabajan. Cabe precisar que la DRE Ica incorporó otra causa no informada por otras regiones: los problemas de salud de las y los estudiantes.

Ante ello, las acciones implementadas por la DRE Ica para asegurar el derecho de acceso a la educación de las niñas y niños fueron las siguientes:

- La implementación de aplicativos para el recojo de información sobre las vacantes de matrículas.

- La elaboración y difusión de comunicados y *flyers* en las redes sociales de la DRE y las UGEL, difundiéndose en espacios como centros de salud y durante la entrega de los alimentos del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Implementación del proyecto “*Aprendo Feliz Jugando*”, que consistió en invitar a las familias con menor acceso a la estrategia *Aprendo en casa*, a visitar el Bus itinerante Educaticos. 7
- Desarrollo del Plan de Trabajo del Fondo del Estímulo al Desempeño y Apoyo Social (FED), que tiene como objetivo incorporar a las y los estudiantes de la educación básica regular y especial, que no se matricularon o abandonaron los estudios.

La DRE Ica realizó trabajo articulado con el GORE Ica, las cinco UGEL de la región y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, e implementaron el Plan de Trabajo del Fondo del Estímulo al Desempeño y Apoyo Social (FED), con el objetivo principal de “incorporar a estudiantes de la Educación Básica Regular y Especial que no se matricularon y abandonaron sus estudios a través de la implementación de estrategias que permitan brindar oportunidades para la continuidad y acceso al servicio educativo en el 2021”.

La DRE Ica informó que no recibe planes y acciones por la infancia y la adolescencia de los gobiernos locales.

d) Gobierno Regional de Loreto

El GORE Loreto identificó la disminución de la matrícula en el nivel inicial desde el año 2019 hasta 2021. Del cuadro adjunto se observa que aproximadamente 703 estudiantes dejaron de matricularse:

Cuadro n.º 6 – Matrícula en el nivel inicial en Loreto, periodo 2019 a 2021

| DRE Loreto | Estudiantes matriculados en el nivel inicial | | |
|------------------------|---|---------------|---------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 |
| UGEL MAYNAS | 34 846 | 32 290 | 29 699 |
| UGEL REQUENA | 5 501 | 5 153 | 5 172 |
| UGEL LORETO NAUTA | 6 552 | 6 200 | 5 936 |
| UGEL YURIMAGUAS | 11 409 | 11 080 | 10 719 |
| UGEL CABALLO COCHA | 5 557 | 5 583 | 5 166 |
| UGEL UCAYALI CONTAMANA | 5 886 | 5 576 | 5 288 |
| UGEL SAN LORENZO | 7 809 | 7 500 | 6 404 |
| UGEL PUTUMAYO | 629 | 678 | 568 |
| TOTAL | 78 189 | 74 060 | 68 952 |

Fuente: SIAGIE Región Loreto. Elaboración: GORE Loreto

Respecto a las causas de la disminución de la matrícula, el GORE Loreto identificó que las tres cuartas partes del territorio es área rural y, en periodo de vaciante de los ríos, estos lugares se vuelven inaccesibles, por lo que las familias que migraron a estos lugares no tuvieron acceso a las instituciones educativas por su lejanía.

Además, mientras que en otros lugares no se cuenta con servicios educativos, se suma las limitaciones de los servicios tecnológicos debido a que la conectividad del servicio de internet está presente en zonas urbanas, como también las ondas radiales, por consiguiente, solo el 58 % de la población logró acceder a las estrategias educativas.

El GORE Loreto implementó varios planes para asegurar el acceso a la educación de las niñas y niños de nivel inicial:

- El Plan Regional “*Al Son del Manguaré*”, con la finalidad de llegar a espacios recónditos de la Amazonía con la estrategia “*Aprendiendo al Son del Manguaré*” mediante las ondas cortas de emisoras radiales locales.
- El Plan Regional “*Maestros Itinerantes*”, con el objetivo de implementar espacios educativos donde se encontraba un profesor.
- El envío de mensajes de texto y llamadas telefónicas de las/os directores a las madres y padres de familia para orientar sobre el proceso de matrícula.
- Estrategia comunicacional, que comprendió talleres virtuales, spot publicitario, banners, volantes, entre otros.
- Las visitas a los hogares de las y los estudiantes que todavía no se matricularon.
- La revisión del padrón nominal para identificar si las niñas y niños que figuran en la data viven o no en la comunidad y si existe el servicio de nivel inicial.

Respecto a las articulaciones con otras entidades, el GORE Loreto coordinó con autoridades comunales y con coordinadores de redes educativas rurales (RER) para identificar a niños/as de 3 años de edad que no estén matriculados en ninguna institución educativa.

El GORE Loreto no brindó información sobre el cumplimiento por parte de las municipales de remitir información relacionada al avance del PNAIA.

e) Gobierno Regional de Piura

De acuerdo a la información del Minedu-Escale, en 2020 Piura tuvo un descenso en el volumen de matrícula de inicial ascendente a 4558 niñas y niños. Empero, el GORE Piura remite información detallada según tres fuentes de información que se muestran inconsistentes, motivo por el cual precisa que se deberá hacer los ajustes correspondientes para determinar los datos oficiales precisos.

En efecto, según datos de Escale correspondientes al mes de diciembre de 2020, Piura reporta 114 158 estudiantes matriculados en nivel inicial; mientras que los datos reportados por las UGEL de la región dan cuenta de 87 319 niñas y niños matriculados; finalmente, el padrón nominal al 31 de diciembre de 2020 de la Diresa registra 113 825 niñas y niños de 3 a 5 años de edad.

Evidentemente esta inconsistencia requiere ser corregida por el GORE Piura a fin de contar con un panorama cierto del número de niñas y niños que no han

accedido a la educación inicial y que requiere acciones de atención integral de sus derechos.

El GORE Piura informó que las principales causas del descenso del volumen de la matrícula en el nivel inicial fueron las siguientes:

- La falta de fluido eléctrico y de internet debido a la ubicación geográfica y la falta de políticas efectivas de telecomunicaciones.
- Déficit de equipos tecnológicos con capacidad para desarrollar la estrategia de aprendizaje *Aprendo en casa*.
- Las condiciones económicas agravadas por la pérdida de empleos y fallecimiento de familiares, afectación a la salud de las personas, lo que generó desinterés de los padres y madres en la matrícula de sus hijas e hijos; en familias numerosas, se priorizó la matrícula de hijos/as en niveles de primaria y secundaria.
- La falta de acompañamiento de las madres y padres a sus hijas/os en el desarrollo de sus actividades de aprendizaje.
- Las migraciones de las familias a causa de la pandemia del COVID-19, incluso a caseríos (Huarmaca, Ayabaca y Huamcabama), donde no hay servicios educativos.
- El desarrollo de las clases contenía actividades descontextualizadas de las experiencias de aprendizaje, lo que causó que las niñas y niños y familiares pierdan el interés, dejen de matricularse, una situación que no se pudo contener por la poca cantidad de especialistas en las instituciones educativas.

Dentro de las acciones implementadas por el GORE Piura para asegurar el acceso a la educación de las niñas y niños en el nivel inicial, el 16 de diciembre de 2019 brindaron información a través de la Radio Cutivalú, para promover la matrícula y la importancia del servicio educativo del nivel inicial. Además, esta actividad, fue complementada con un spot publicitario difundido en medios de comunicación locales, redes sociales; elaboración de dípticos, trípticos, carteles y avisos colocados en el frontis de las instituciones educativas.

Además, el GORE Piura identificó los lugares con mayor demanda de cobertura de niñas y niños de 3 años; aunado a la reunión de coordinación y sensibilización con autoridades de los centros poblados y caseríos a nivel de las UGEL, obteniendo un plan de trabajo para promover el acceso a la educación mediante la matrícula. Respecto a los estudiantes con problemas de conectividad, el gobierno regional contó con la transmisión de *Aprendo en casa* a través de radios locales, llegando a la mayoría de caseríos y centros poblados.

El GORE Piura también informó que se creó un comité multisectorial integrado por las municipalidades provinciales y locales, la dirección regional de salud, la Policía Nacional del Perú, la Defensoría municipal del niño y adolescente (DEMUNA), la Subprefectura provincial y distrital, la Defensoría del Pueblo y el Centro de Emergencia Mujer. Dicho comité debe mantener a las y los estudiantes matriculados, pero también asegurar un retorno seguro, flexible y voluntario al servicio educativo. También realiza acompañamiento afectivo y cognitivo a los estudiantes, apoyo para el bienestar socioemocional de directores, docentes y promotores, e implementaron un directorio con la

información de las familias para establecer comunicación y garantizar el servicio educativo de los estudiantes.

Por otra parte, sobre las coordinaciones efectuadas por el GORE Piura con otras entidades, se informó a la Defensoría del Pueblo lo siguiente:

1. Articulación a través de las UGEL, la DRE y las instituciones educativas orientadas al nivel inicial.
2. Conformación de comités de reinserción y continuidad educativa conformados por representantes de las UGEL y las comunidades.
3. Realización de reuniones desconcentradas en centros poblados y reuniones con las familias, con la participación de la Subprefectura, la DEMUNA, la Policía Nacional, el Centro de Salud, las municipalidades, las Rondas Campesinas, Los Consejos de Desarrollo Local (Codelo), Madres Líderes y tenientes gobernadores.
4. Remisión de las nóminas de matrícula a las municipalidades para actualizar la data del Padrón Nominal.

Asimismo, el GORE Piura no brindó información sobre el cumplimiento de los gobiernos locales de enviar los planes y acciones por la infancia y la adolescencia.

f) Gobierno Regional de San Martín

Sobre las razones por el descenso de la matrícula en el nivel inicial, el GORE San Martín informó que el 45.5 % de las madres y los padres de la región desconocían el procedimiento de matrícula y prefirieron esperar que pase la pandemia para matricularlos de forma presencial.

Otras familias optaron por no matricular a sus hijas e hijos porque consideraron que eran muy pequeños (3 años) y que aún podían esperar hasta que tengan 4 o 5 años de edad; además, los niños necesitan material concreto, experimentar con sus sentidos y a través de expresiones corporales para su aprendizaje, al ser las clases de forma virtual tendría estos límites.

Por lo anteriormente mencionado, las y los niños del ciclo I (0-2 años) fueron los que menos se matricularon por la necesidad de recibir atención personalizada, a diferencia de las y los niños del ciclo II (3 a 5 años).

Para superar este problema, el GORE San Martín informa que el personal directivo de las instituciones educativas desarrolló el proceso de matrícula de manera presencial observando los protocolos de bioseguridad; a su vez, sensibilizaron a las familias sobre la importancia del nivel inicial para las niñas y niños y explicaron el proceso de matrícula, mediante las principales emisoras locales.

Además, se implementó la estrategia “*Buscando a mi estudiante*”, con la finalidad de contactar a las familias de las niñas y niños que no se matricularon y las personas a cargo de las direcciones de las instituciones educativas elaboraron formularios de matrícula para facilitar el proceso de matrícula, mientras que el personal docente llamó a las madres y los padres de familia antiguos.

Los resultados de las acciones se evidenciaron en los niños de 3 y 5 años, mientras que, en los niños menores de 1 año, de 1, 2 y 4 años continuó la reducción de matriculados, así lo podemos observar en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 7 – Matrícula en el nivel inicial en la región San Martín, 2020-2021

| Edades | Año 2020 | Año 2021 |
|---------------|-----------------|-----------------|
| 0 años | 199 | 159 |
| 1 año | 645 | 609 |
| 2 años | 1 415 | 1 090 |
| 3 años | 12 839 | 13 706 |
| 4 años | 17 670 | 17 225 |
| 5 años | 18 639 | 18 787 |

Fuente: GORE San Martín. Elaboración: Defensoría del Pueblo (2022).

Finalmente, el GORE San Martín no remitió información respecto a las coordinaciones efectuadas con otras entidades para asegurar la atención integral de los derechos de las niñas y niños, y tampoco sobre el cumplimiento por parte de las municipales de remitir sus avances en el PNAIA.

CONCLUSIONES

1. En 2020, la matrícula en el nivel inicial de la educación básica regular registró un descenso de 49 141 niñas y niños, respecto del año 2019. Este descenso continuó en 2021, reduciéndose en 57 750 niños y niñas menos. La Unidad de Estadística del Ministerio de Educación registró que en el periodo 2019-2020 la tasa neta de matrícula en dicho nivel pasó de 93.9 % a 85.2 %, lo que representa un descenso de 8.7 puntos porcentuales en comparación al año 2019. En 2021 este indicador pasó a 86.2 %.
2. El descenso de la matrícula en el nivel inicial en 2020 y 2021 tuvo mayor impacto sobre los servicios educativos privados. En 2020, el descenso de dicha matrícula presentó peores cifras en el nivel inicial de 3 años, mientras que en 2021 lo fue en el nivel inicial de 4 años.
3. Las acciones implementadas por el Ministerio de Educación para superar el descenso de la matrícula en el nivel inicial en 2020 no incluyeron acciones específicas para temas como la violencia escolar e intrafamiliar, las dificultades para mantener la comunicación con el estudiante y su familia, y las condiciones de mayor vulnerabilidad, las mismas que fueron causas del referido problema, según informó el propio ministerio.
4. Las principales causas del descenso de la matrícula en el nivel inicial, reportadas por las gerencias y direcciones competentes de los gobiernos regionales supervisados son las siguientes: la precaria situación económica de las familias; el déficit de servicios de internet y telecomunicaciones; la falta de equipos tecnológicos en las familias; la migración a causa de la pandemia; el escaso interés de las madres y los padres de familia en la educación de sus hijas/os de 3 a 5 años de edad. A su vez, resulta importante la información reportada por el GORE Piura respecto a que el desarrollo de las clases de Aprendo en casa contenía actividades descontextualizadas de las experiencias de aprendizaje, lo que causó que las niñas y niños y familiares pierdan el interés.
5. Las acciones adoptadas por los gobiernos regionales para asegurar el acceso y permanencia en la educación de las niñas y niños de 3 a 5 años de edad fueron variadas: estrategias comunicacionales dirigidas a las familias sobre la importancia del derecho a la educación y de la educación inicial; la implementación de planes especiales locales con el objetivo de asegurar la matrícula, permanencia y reinserción, seguimiento de las y los estudiantes (por ejemplo, a través de la estrategia *Juntos* en el Callao; o *Aprendiendo Feliz Jugando* en Ica); la implementación de planes especiales educativos o pedagógicos (por ejemplo, *Plan Educativo Articulado* en Cajamarca; y, *Maestros Itinerantes* en Loreto).
6. Para asegurar la atención integral sobre los derechos de las niñas y niños de 3 a 5 años de edad, los gobiernos regionales articularon, principalmente, con los sectores Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Desarrollo e Inclusión Social, y Economía y Finanzas. Sin embargo, salvo el GORE Cajamarca, los demás gobiernos regionales supervisados no brindaron información sustancial sobre acciones desarrolladas en beneficio de la atención integral de las niñas y niños en edad de educación inicial.

7. Con relación a los gobiernos locales que cumplieron con remitir sus informes de avance en el marco del Plan Nacional de Acción por la Infancia, solamente el gobierno regional de Cajamarca reportó que diez municipalidades provinciales enviaron esa información. Los demás gobiernos regionales supervisados no presentaron esta importante información.
8. La Defensoría del Pueblo solicitó información respecto de las acciones adoptadas para asegurar el derecho de acceso a la educación y la protección integral de las niñas y niños de 3 a 5 años de edad, tanto al Ministerio de Educación, a la DRE Lima Metropolitana y a los siguientes nueve GORE: Ancash, Arequipa, Cajamarca, Callao, Ica, La Libertad, Loreto, Piura y San Martín. Sin embargo, la DRE Lima Metropolitana y los GORE Ancash, Arequipa y La Libertad no cumplieron con remitir la información solicitada.

RECOMENDACIONES

Al Ministerio de Educación

1. ELABORAR un estudio detallado sobre los datos del descenso de la matrícula en el nivel inicial durante los años 2020 y 2021, en particular, respecto al mayor impacto en los servicios educativos privados, el incremento de la matrícula inicial en las escuelas públicas, y las causas y consecuencias de la mayor reducción de la matrícula inicial en niñas y niños de 3 años de edad en 2020 y de 4 años de edad en 2021.
2. COORDINAR con los gobiernos regionales acciones específicas y con enfoque territorial para superar el descenso de la matrícula en el nivel inicial en los años 2020 y 2021, con la finalidad de garantizar el ingreso y permanencia de niñas y niños de 3 a 5 años de edad en la educación inicial; asimismo, dichas acciones deben implicar, por lo menos, los siguientes aspectos:
 - i. Sinceramiento de los datos de niños y niñas de 3, 4 y 5 años de edad nacidos en sus ámbitos territoriales y cruzarlos con la tasa efectiva de matrícula en el nivel inicial.
 - ii. Plan de monitoreo o seguimiento a las familias con niños y niñas en edad escolar de nivel inicial de 3 a 5 años de edad que no han matriculado a sus hijos/as en el sistema educativo en 2022.
 - iii. Evaluación de la capacidad de los servicios educativos públicos de brindar atención adecuada, oportuna e integral a las niñas y niños de 3 a 5 años de edad que representaron un incremento en la matrícula pública, en concreto, respecto a disponibilidad de locales escolares, mobiliario, materiales educativos, personal docente, servicio de alimentación y ejecución de plan de salud escolar.

A los gobiernos regionales

3. ADOPTAR acciones para garantizar los derechos de las niñas y niños de 3 a 5 años de edad, en particular, el acceso y permanencia a los servicios de educación, a ser debidamente identificado y contar con su DNI, a recibir alimentación saludable, a ser atendido por los servicios de salud y otros, que aseguren su desarrollo integral.
4. HACER seguimiento a los gobiernos locales respecto al cumplimiento de su obligada remisión de los informes anuales sobre el avance de sus planes y acciones por la infancia y la adolescencia, conforme lo ordena el artículo 6 de la Ley n.º 30362.

Anexo del Informe de Adjuntía n.º 06-2022-DP/AAE

1. Pedidos de información dirigidos a entidades de la administración pública.

| n.º | Destinatario | Documento | Fecha |
|-----|---|-------------------------------------|---------------------|
| 1 | Ministerio de Educación | Oficio n.º 258-2021-DP/AAE | 09 de julio de 2021 |
| 2 | Gobierno Regional de Ancash | Oficio n.º 1039-2021-DP/OD-ANC | 20 de julio de 2021 |
| 3 | Gobierno Regional de Arequipa | Oficio n.º 1531- 2021- DP/OD-AQP | 16 de julio de 2021 |
| 4 | Gobierno Regional de Piura | Oficio n.º 966-2021-DP/OD.PIU | 15 de julio de 2021 |
| 5 | Gobierno Regional de Loreto | Oficio n.º 0424-2021-DP/OD - LORETO | 15 de julio de 2021 |
| 6 | Gobierno Regional de Cajamarca | Oficio n.º 0401-2021-DP/OD-CAJ | 19 de julio de 2021 |
| 7 | Gobierno Regional de La Libertad | Oficio n.º 0967-2021-DP/OD-LA LIB | 15 de julio de 2021 |
| 8 | Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana | Oficio n.º 290-2021-DP/OD-LIMA-EDU | 19 de julio de 2021 |
| 9 | Gobierno Regional de San Martín | Oficio n.º 367-2021-DP/OD- SMAR | 14 de julio de 2021 |
| 10 | Gobierno Regional de Callao | Oficio n.º 894-2021-DP/OD-CALLAO | 19 de julio de 2021 |
| 11 | Gobierno Regional de Ica | Oficio n.º 1001-2021-DP/OD-ICA | 20 de julio de 2021 |

2. Respuestas enviadas a la Defensoría del Pueblo por entidades de la administración pública.

| n.º | Remitente | Documento | Fecha |
|-----|---------------------------------|--|--------------------------|
| 1 | Ministerio de Educación | Oficio n.º 00604-2021-MINEDU/VMGP-DIGEBR, adjunta el Informe n.º 00454-2021-MINEDU/VMGP-DIGEBR-DEI | 04 de agosto de 2021 |
| 2 | Gobierno Regional de Piura | Informe n.º 13-2021-GOB.PIURA-DREP.DEB.D | 10 de agosto de 2021 |
| 3 | Gobierno Regional de Loreto | Oficio n.º 1620-2021-DRL-GGR-GRDS, adjunta el Informe n.º 015 - 2021-GRL-DREL-DGP | 09 de septiembre de 2021 |
| 4 | Gobierno Regional de Cajamarca | Oficio n.º D000457-2021-GRC-GRDS, adjunta el Informe n.º 12-2021-GR.CAJ/DRE-DGP/EBR- EEI | 16 de septiembre de 2021 |
| 5 | Gobierno Regional de San Martín | Oficio n.º 078-2021-GRSM/GRDS, adjunta el Informe n.º 012-2021-GRSM-DRE/DGP/G.R.R.E.E.I. | 24 de agosto de 2021 |
| 6 | Gobierno Regional de Callao | Oficio n.º 245-2021-GRC-GRECYD, adjunta el Informe n.º 231-2021-DREG-DGI-SIAGIE | 06 de septiembre de 2021 |
| 7 | Gobierno Regional de Ica | Oficio n.º 1192-2021-GORE-ICA/GRDS-DRE-DIGEP/D., adjunta el Informe n.º 003-2021-GORE-ICA-DREI-DGP/EEI | 07 de septiembre de 2021 |