DIVULGACIÓN SIMULTÁNEA

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

# PERÚ

# PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN AYACUCHO, HUANCAVELICA Y HUÁNUCO

**(PE-L1062)**

## PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jennelle Thompson (EDU/CPE), Jefa de Equipo, Emma Näslund-Hadley y Claudia Cox (SCL/EDU); Hugo Ñopo (EDU/CCO); German Zappani y Ezequiel Cambiasso (PDP/CPE); Paola Arrunategui (CAN/CPE); Juan Carlos Paez (ESG/CPE); Javier Jimenez Mosquera (LEG/SGO); y Alejandro Cruz-Fano (Consultor).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

## ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO ..... 1

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS ..... 2

A. Antecedentes, problemas y justificación ..... 2
B. Objetivos, componentes y costo ..... 8
C. Indicadores clave de la matriz de resultados ..... 11

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS ..... 11

A. Instrumentos del financiamiento ..... 11
B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias ..... 12
C. Riesgos fiduciarios ..... 12

III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN ..... 12

A. Resumen de los arreglos de ejecución ..... 12
B. Monitoreo y evaluación ..... 15

| Anexos | |
|---|---|
| Anexo I | Resumen Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) |
| Anexo II | Matriz de Resultados |
| Anexo III | Acuerdos y Requisitos Fiduciarios |

## Enlaces Electrónicos

**OBLIGATORIOS**

1. Plan Operativo Anual (POA)
   http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35778055
2. Plan de Monitoreo y Evaluación
   http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35776055
3. Plan de Adquisiciones Completo
   http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35775022
4. Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
   http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35770270

**OPCIONALES**

1. Propuesta de Parámetros de Calidad para la Educación Inicial
   http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35227761
2. Evaluación Económica y Social
   http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35776087
3. Estimación de la Oferta y la Demanda del Servicio Educativo del Nivel Inicial
   http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35776116
4. Análisis Económico
   http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35782637

## ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| CEI | Centros de Educación Inicial |
| KfW | *Kreditanstalt für Wiederaufbau* |
| MOP | Manual de Operaciones del Programa |
| MINEDU | Ministerio de Educación |
| PA | Plan de Adquisiciones |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PRONOEI | Programas No Escolarizados de Educación Inicial |
| UEP | Unidad Ejecutora del Programa |

**RESUMEN DEL PROYECTO**

**PERU**

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN AYACUCHO, HUANCAVELICA Y HUÁNUCO**

**(PE-L1062)**

| **Términos y Condiciones Financieras** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Prestatario: República del Perú (RPE)<br>Organismo Ejecutor: Ministerio de Educación (MINEDU) | | | Plazo de amortización: | 25 años |
| | | | Período de gracia: | 5,5 años |
| | | | Desembolso: | 5,5 años |
| **Fuente** | **Monto US$ millones** | **%** | Tasa de interés: | Basada en LIBOR |
| BID (CO) | 25,0 | 39% | Comisión de inspección y vigilancia: | * |
| KfW préstamo[1] | 8,3 | 13% | | |
| KfW donación[1] | 5,5 | 8% | Comisión de crédito: | * |
| Local | 25,7 | 40% | Moneda: | Dólares de los EEUU de la Facilidad Unimonetaria de Capital Ordinario del Banco** |
| Total | 64,5 | 100% | | |

**Esquema del Proyecto**

**Objetivo del proyecto:**
El objetivo general del programa es mejorar la calidad de los servicios de educación inicial para niños de 3 a 5 años en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Huánuco (ver ¶1.19).

**Condiciones contractuales especiales:**
**Condiciones especiales previas al primer desembolso:** (i) que se haya conformado la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y se haya contratado al Coordinador General, de conformidad con los términos aprobados previamente por el Banco; (ii) que haya entrado en vigencia el Manual de Operaciones del Programa (MOP), en los términos acordados previamente con el Banco; y (iii) que se haya seleccionado a la firma que realizará la línea de base del programa (ver ¶3.10).

**Aspectos especiales: Reconocimiento retroactivo de gastos.** Se podrá reconocer con cargo al aporte local hasta el equivalente de US$2.000.000 para reembolsar gastos que, de conformidad con la OP-504, hayan sido efectuados a partir del 3 de noviembre de 2011 y hasta la fecha de aprobación de esta operación por el Directorio. Estos gastos se realizarán para el levantamiento de información precisa de campo sobre el estado de infraestructura, el saneamiento físico legal de terreno y la contratación de personal clave (ver ¶.3.3).

**Excepciones a las políticas del Banco:**
Ninguna.

El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Si [ X ] No [ ]
El proyecto califica como: SEQ [ X ] PTI [ X ] Sector [ ] Geográfica [ X ] % de beneficiarios [ ]

* La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.
** Opción de conversión a Nuevos Soles Peruanos (PEN) facilidad de moneda local.

[1] Se espera que el financiamiento de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) sea aprobado en diciembre de 2012. En el caso que surgiera algún inconveniente y se retrase la aprobación, el Gobierno de Perú se ha comprometido a financiar este monto con recursos ordinarios.

# I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

## A. Antecedentes, problemas y justificación

1.1 El Perú ha hecho avances notables en cobertura en las últimas décadas. Hoy en día la cobertura alcanza el 66% en educación inicial[2], 96% en primaria y alrededor de 73% en educación secundaria. En comparación con las tasas de escolarización en los países de América Latina, el Perú ocupa una posición relativamente satisfactoria por encima del promedio. La tasa de finalización del primer ciclo de secundaria es alrededor del 70%, frente a un promedio regional de más de 54%. Sin embargo, subsiste el desafío de la calidad de los aprendizajes, particularmente en los primeros años cuando se sientan las bases para el aprendizaje futuro. Según el censo escolar del año 2010, sólo el 28,7% de los alumnos de segundo grado de primaria habían logrado el nivel de comprensión lectora esperado para su nivel, mientras que en razonamiento lógico-matemático, la cifra correspondiente fue 13,8%. Estos insatisfactorios niveles de rendimiento son aún más preocupantes si tenemos en cuenta las desigualdades asociadas con la pobreza, la ruralidad y el hecho de hablar una lengua distinta del castellano.

1.2 Aproximadamente 135 mil niños de 3 a 5 años viven en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Huánuco, donde la pobreza total y extrema supera ampliamente los promedios nacionales. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares 2009, la pobreza total en estos departamentos supera el 62%, comparada con la tasa promedio nacional de 34,8%. La pobreza extrema supera el 33% (en comparación con la tasa promedio nacional de 11,5%). El analfabetismo femenino en estas áreas es alrededor de 10 puntos porcentuales superior al promedio nacional, lo que influye en las habilidades de comunicación de los niños a edades muy tempranas[3]. En las áreas rurales, precisamente donde la pobreza es mayor, un 60% de la población es indígena y habla quechua u otros idiomas autóctonos.

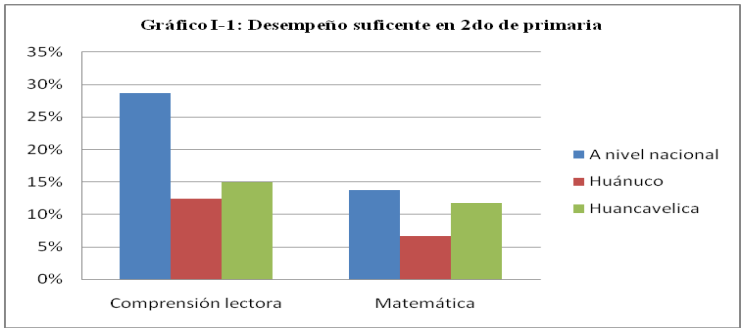
1.3 Los indicadores educativos para Ayacucho, Huancavelica y Huánuco reflejan situaciones más desfavorables que los promedios nacionales. Por ejemplo, aunque a nivel nacional 6,7% de los niños de primaria son repitentes, en estos departamentos las cifras alcanzan 11,5%, 13,4% y 10%, respectivamente. Esto se refleja posteriormente en la conclusión de la primaria. Mientras a nivel nacional un 79,1% de los jóvenes de 12 a 14 años termina la primaria, en estos departamentos la cifra correspondiente alcanza el 67%. En cuanto a logros de aprendizaje, si bien los promedios nacionales no son muy buenos, los niños de Huánuco y Huancavelica aprenden aún menos. En el caso de Huánuco solamente un 12,4% de los estudiantes de segundo grado logran los niveles esperados en lenguaje y un 6,7% en matemática. En Huancavelica, los resultados son mejores

---

[2] En este programa, la educación inicial refiere al cohorte de niños de 3 a 5 años.

[3] *Schady & Paxson* (2006) en Ecuador y *Hart and Risely* (1995) en los Estados Unidos, señalan que a menor educación de la madre menor el desarrollo lingüístico de los niños, especialmente en el vocabulario.

aunque todavía deficientes (ver Gráfico I-1)[4]. Estos hallazgos apuntan a problemas de aprendizaje que empiezan en los primeros años donde el rol de la educación inicial es clave.




1.4 La importancia de la inversión en educación inicial ha sido sustentada hace ya mucho tiempo, no sólo debido a su influencia positiva en el desempeño y en los logros que los niños alcanzan a lo largo de sus vidas, sino también porque permite equipar las condiciones para los niños y niñas en situación desventajosa[5]. Se ha comprobado que los programas de calidad mitigan o compensan las deficiencias en cognición, aptitudes y problemas de comportamiento que traen niños y niñas provenientes de hogares desfavorecidos. Sobre la base de estas evidencias y teniendo en cuenta las inequidades existentes, el Ministerio de Educación (MINEDU) ha priorizado la inversión en la educación inicial. Como resultado, el acceso a los servicios de educación inicial se ha expandido y si bien todavía es deficiente, la tasa neta de matrícula alcanza 48%, 69% y 57% en los tres departamentos, respectivamente. El principal proveedor de servicios de educación inicial es el estado. Los Centros de Educación Inicial (CEI) del estado concentran alrededor del 70% de la matrícula mientras que aproximadamente un 30% de la matrícula corresponde a Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI). Las dos modalidades dependen del MINEDU.

1.5 Un CEI o jardín de infantes se caracteriza por funcionar en un ambiente educativo especialmente organizado para el aprendizaje y destinado exclusivamente para la atención de los niños de 3 a 5 años de edad. Por lo general, los CEI se ubican más en áreas urbanas y cuentan con docentes titulados. Los PRONOEI son una respuesta a la demanda de educación en las comunidades de zonas rurales, poblaciones urbano-marginales, asentamientos humanos y "pueblos jóvenes" en

---

4 Estadísticas de la Calidad Educativa, 2010. Ministerio de Educación. Los resultados para Ayacucho no se presentan porque no tienen representatividad estadística debido a la baja participación de los niños en las pruebas en estos departamentos.

5 Carneiro y Heckman (2003) y Heckman y Masterov (2007) encontraron que inversiones durante la niñez temprana tiene retornos más grandes que inversiones durante cualquier otra época de la vida. Currie (2001) argumenta que es más efectivo hacer inversiones durante la niñez temprana que hacer inversiones correctivas durante la juventud y la edad adulta. Huggett et al. (2007) utilizaron un modelo de choques idiosincráticos al capital humano que muestra que a los 20 años las diferencias en las condiciones iniciales son más importantes, que habilidades de aprendizaje y bienes económicos iniciales, para explicar diferencias en los ingresos y bienes económicos totales a lo largo de la vida.

donde no exista un jardín de infantes y se considera una solución transitoria. El cuidado y la atención educativa que se brinda a los mismos está a cargo de una persona de la misma comunidad denominada "Promotora Educativa Comunitaria", que suele ser una mujer con secundaria completa. Ambas modalidades han mostrado efectos positivos en el desarrollo de los niños, sin embargo los estándares de los servicios que ofrecen los CEI suelen ser más altos y los logros de aprendizajes mejores[6] dado que cuentan con una maestra titulada y espacios educativos más apropiados.

1.6 La calidad de los servicios de educación es un tema fundamental. La literatura académica señala que los factores que han tenido mayores impactos en el aprendizaje de los niños de menor edad incluyen, entre otros: maestros bien preparados, un currículo apropiado, materiales que estimulen los procesos de pensar y crear, un entorno que enfatiza el desarrollo de habilidades de lenguaje y comunicación, alta participación de los niños e interacciones positivas entre los adultos y los niños. Si bien la cobertura ha venido creciendo en Ayacucho, Huancavelica y Huánuco, existen desafíos con la calidad del servicio que se brinda, particularmente con respecto de la infraestructura escolar, prácticas docentes y gestión[7].

1.7 **Características de la oferta educativa en Ayacucho, Huancavelica y Huánuco.** Las características serían las siguientes:

1.8 **Espacios educativos.** El espacio educativo, incluidos infraestructura, mobiliario y áreas recreativas, es un factor importante en la calidad de la educación ya que incide tanto en la asistencia como en el rendimiento de los niños[8]. En particular, el ambiente debe ser adecuado y cómodo para permitir que los niños se concentren en su trabajo. También hay evidencia de que la condición de la escuela influye en la actitud de los niños y directa o indirectamente en la actitud de los maestros y padres[9]. Actualmente, la infraestructura de los CEI en los departamentos priorizados requieren de mejoras para contribuir a la creación de un entorno favorable al aprendizaje (ver Cuadro I-1) y cumplir con las Normas Técnicas de

---

6 En el Perú, Cueto y Díaz (1999) analizaron el impacto de los CEI y los PRONOEI en una muestra pequeña de 304 niños de primer grado de escuela pública de Lima Metropolitana y encontraron que la probabilidad de obtener un resultado satisfactorio es mayor si el niño asistió a un CEI. Más recientemente Díaz (2007) sólo encontró diferencias favorables para los que habían asistido a CEI, en una muestra que tuvo mayor cobertura nacional que el primer estudio.

7 Prácticas de docentes y promotoras educativas comunitarias del nivel inicial y niveles de desarrollo infantil en los departamentos de Ayacucho, Huánuco y Huancavelica. Gabriela Guerrero, Santiago Cueto, Juan León, Claudia Sugimaru, Elisa Seguin e Ismael Muñoz, setiembre 2009; Parámetros de Calidad. Ofelia Reveco, mayo 2009; Capacidades de Gestión a Nivel Local, Universidad Ruiz Antonio de Montoya, octubre 2009. Oferta y Demanda de los Servicios de Educación Inicial, SASE Consultores, febrero 2011.

8 En un análisis sobre los resultados de SERCE, Duarte, Bos y Moreno (2010) encontraron que las escuelas con mejores facilidades físicas y con buenos servicios tienen una clara ventaja en las pruebas de los alumnos, independiente del nivel socioeconómico de las familias.

9 Carol S. Cash, *"A model for building condition and student achievement and behavior", Educational Facilities Planner*, 31/4, pp.6-9, 1993.

Infraestructura del ministerio. Entre la variedad de condiciones, se encuentran aulas con piso de tierra mal apisonada o de cemento en mal estado; puertas y ventanas desplomadas y en mal estado de conservación; iluminación y ventilación de mala calidad; cocinas y baños en mal estado; y centros sin patios de recreación.

**Cuadro I-1: Evaluación de la infraestructura de los servicios de educación inicial**

| Requerimientos de aulas existentes | Ayacucho | Huancavelica | Huánuco |
|---|---|---|---|
| Sustitución | 43% | 18% | 37% |
| Rehabilitación y/o mantenimiento | 57% | 82% | 63% |

Fuente: Estudio de Oferta y Demanda, SASE Consultores, febrero 2011.

1.9 La gran mayoría de los servicios de educación inicial son centros pequeños de una o dos aulas en las que los docentes suelen atender hasta 20 niños de 3 a 5 años en ambientes mixtos, es decir un solo docente atiende a todos los niños en ese rango de edades en un aula. En estos casos, el mismo docente también sirve como director del centro. La enseñanza de un grupo de niños en varios niveles de desarrollo en una sola aula combinado con los esfuerzos requeridos para la gestión del centro aumentan aún más los desafíos que enfrentan los docentes.

1.10 **Prácticas docentes.** La evidencia empírica internacional indica claramente que el docente es un factor fundamental en la determinación del aprendizaje y del rendimiento educativo de los estudiantes[10]. En este sentido, un gran desafío en el Perú es que la mayoría de los docentes se encuentran por debajo del nivel de conocimientos y prácticas que exige el gobierno para una educación pública de calidad. Al momento de planificar su jornada diaria, un docente de inicial puede elegir entre diferentes actividades o momentos[11], siendo todas ellas igual de importantes. A pesar del amplio repertorio de opciones, un estudio de los docentes en Ayacucho, Huancavelica y Huánuco reveló que lo más frecuente es que los docentes tiendan a programar sólo actividades de la unidad didáctica, donde trabajan contenidos de alguna de las áreas curriculares, a expensas de desarrollar con los niños otras actividades contempladas en la propuesta pedagógica de educación inicial, como las actividades musicales, psicomotrices o la hora de juego libre, entre otras. Así se pierde la oportunidad de estimular a los niños en otros aspectos importantes de su desarrollo[12].

1.11 En cuanto a la organización de los niños en el aula, en gran medida el trabajo de las actividades de aprendizaje a nivel de educación inicial se desarrolla de manera individual. El trabajo en parejas no existe y el porcentaje de alumnos que realizan trabajo en grupo es bastante reducido a pesar de que el trabajo en grupo es parte importante de una metodología de enseñanza activa.

---

[10] Rockoff (2004) estima que dentro de los factores que pueden ser afectados por la política educativa, los docentes explican hasta el 23% de la variación en los aprendizajes. Wright, Horn y Sanders (1997) encuentran que entre los factores que afectan el aprendizaje el efecto del docente es el dominante concluyendo así que el docente tiene una gran influencia en los aprendizajes.

[11] Se incluyen entre las opciones rutinas, actividad de la unidad didáctica, actividad psicomotriz o expresión corporal, actividad literaria o la “hora del cuento,” actividad gráfico-plástica, actividad musical y hora de juego libre.

[12] Estudios de prácticas de docentes y promotoras educativas comunitarias, Guerrero, Cueto, et al, setiembre 2009.

1.12 Un docente efectivo realiza un seguimiento periódico del progreso de los estudiantes y retroalimenta sus aprendizajes. Sin embargo, un porcentaje considerable de docentes de inicial (40%) en los departamentos focalizados no muestran iniciativa para monitorear el proceso de aprendizaje. Sólo se acercan a los niños o dan retroinformación cuando estos así lo solicitan, poniéndose de manifiesto la necesidad de mejorar las estrategias de acompañamiento de la práctica docente en el aula.

1.13 **Participación familiar.** La participación de los padres de familia en la educación de sus hijos podría complementar el trabajo que ocurre en el centro educativo y se considera un elemento clave para asegurar una trayectoria escolar exitosa. Si bien muchos padres muestran interés en el desarrollo de sus hijos menores, asistiendo a las reuniones que convoca el docente y ayudando con la provisión de insumos escolares, los datos de investigación en los departamentos focalizados muestran que es necesario seguir trabajando en esta área (ver Cuadro I-2).

**Cuadro I-2: Participación de los padres en la educación de sus hijos**

| | Ayacucho | Huancavelica | Huánuco |
|---|---|---|---|
| Asistencia a reuniones de la institución educativa | 93% | 98% | 94% |
| Participación en las asociaciones de padres de familia | 26% | 93% | 69% |
| Padres que leen a sus hijos historia y/o cuentos al menos una vez a la semana | 38% | 39% | 54% |
| Padres que nunca llevan y/o recogen a sus niños del centro educativo | 55% | 27% | 26% |

Fuente: Estudio de Oferta y Demanda, SASE consultores, febrero 2011.

1.14 **Demanda de servicios.** El estudio de oferta y demanda arroja que el 62% de los niños de 3 a 5 años en Ayacucho, Huancavelica y Huánuco estuvo matriculado y asistía a clases en alguna institución de educación inicial durante el 2010, con importante diferencias según la edad (29%, 62% y 88% entre los que tienen 3, 4 y 5 años respectivamente). Entre las razones que mencionaban los padres como los determinantes del porque no enviaban a sus hijos al pre-escolar mencionaban que los niños estaban aun muy pequeños, que no había ingresos suficientes para afrontar los gastos de la educación y que la distancia hacia el centro de educación inicial más próximo era excesiva (o el camino peligroso). No hay diferencia en las tasas de asistencia de niños y niñas. Menos de la mitad de los padres de niños matriculados en CEI manifestó estar contento o muy contento con la infraestructura de la institución donde estudian sus hijos (47%), mientras que sólo un poco más de un tercio de los padres manifestó su satisfacción con los materiales educativos (37%).

1.15 Con el fin de promover la participación de niños en programas educativos y fomentar el desarrollo de capital humano en zonas rurales, indígenas y pobres, el gobierno impulsa varios programas compensatorios dentro de su estrategia social. Es por eso que en los departamentos focalizados un 68% de los hogares han sido beneficiarios del programa de desayuno escolar; 64% de uniformes y calzado escolar; 35% de textos y útiles escolares; 73% de campañas de vacunación; 22% del programa de alfabetización de adultos; y un 61% del programa de transferencias monetarias. Estos esfuerzos complementarios son importantes y contribuyen a la matrícula y permanencia de niños en el sistema escolar. Asimismo,

el programa nacional Wawa Wasi atiende a los niños de seis meses a los tres años en áreas de bajos recursos, apoyando su desarrollo y bienestar integral antes de que ingresen a los servicios de educación inicial ofrecidos por el MINEDU.

1.16 Dada la importancia de la educación inicial y sus consecuencias para el futuro desempeño académico de los niños y el déficit actual de servicios, el Perú lanza con este programa una iniciativa para mejorar la calidad de la educación inicial, la cual podría convertirse en una estrategia nacional. Esta iniciativa está focalizada en los centros de educación inicial de los tres departamentos más necesitados. Es un primer paso para implantar un modelo de intervención integral y mejorado que tiene en cuenta los resultados del amplio programa de investigaciones realizadas en Ayacucho, Huancavelica y Huánuco en los últimos años, así como las lecciones aprendidas de sus propias experiencias, pero aún no ha sido probado empíricamente. El modelo pedagógico se basa en el Diseño Curricular Nacional, el cual enfatiza el desarrollo de habilidades de comunicación, pensamiento matemático y social, propiciando que los niños contribuyan a la construcción de sus propios aprendizajes dentro de su entorno socio-cultural, geográfico y lingüístico. Entre los otros aspectos que vale destacar del enfoque integral de esta iniciativa son el mejoramiento de la infraestructura escolar para cumplir con las nuevas normas técnicas para la educación inicial, la capacitación y acompañamiento docente en una pedagogía activa con el uso de una variedad de materiales, la valorización de la interculturalidad y el bilingüismo, y mayor participación de los padres de familia en la educación de sus hijos. El modelo contará con una evaluación rigurosa con el fin de apoyar su generalización en el país en el futuro si resulta ser exitoso.

1.17 **El apoyo del Banco en el sector en los últimos años**[13]**.** Desde 2007, el Banco ha venido apoyando al MINEDU en varias áreas con énfasis en la preparación de este programa de inversión en educación inicial, la evaluación del programa una laptop por niño y la evaluación de las modalidades de educación secundaria. La presente operación, que apoya la educación inicial y el mejoramiento docente está completamente alineada con las prioridades sectoriales del Banco y del país. Está incluida en la Estrategia del Banco con el país 2007 – 2011 (GN-2472-2), la cual da prioridad a la lucha contra la pobreza, así como asegurar las condiciones para un acceso universal a la educación. También está alineado con los objetivos del Aumento General de Capital del Banco (GCI 9), el cual enfatiza la atención a la primera infancia y la expansión de cobertura de los servicios de educación preescolar.

1.18 Otros actores importantes en el financiamiento de programas y proyectos educativos son el Banco Mundial, UNICEF, UNESCO, USAID, la Agencia Canadiense para Desarrollo Internacional, el Fondo Perú-España, el Ministerio de

---

[13] La última operación de préstamo financiada por el BID en el sector educación en el Perú fue el Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria (Préstamo 1237/OC-PE) que se finalizó en diciembre de 2006 y que tuvo un desembolso de $87 millones y contribuyó a mejorar la oferta de recursos del sistema (escuelas, materiales, textos, capacitación docente).

Educación de Japón, KfW, entre otros. Todo el apoyo actual de la cooperación internacional es de asistencia técnica, no hay operaciones de préstamo existentes. En algunos casos, el BID ha colaborado y ha trabajado en conjunto con estas organizaciones en el desarrollo e implementación de proyectos e iniciativas. Al respecto, el propuesto programa de educación inicial presentado en este documento será una iniciativa financiada conjuntamente con KfW.

## B. Objetivos, componentes y costo

1.19 El objetivo general del programa es mejorar la calidad de los servicios de educación inicial para niños de 3 a 5 años en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. Los objetivos específicos son: (i) asegurar espacios educativos adecuados y seguros para los niños que faciliten el proceso de enseñanza-aprendizaje; y (ii) mejorar prácticas pedagógicas y de gestión de los agentes educativos a través del acompañamiento, materiales educativos pertinentes y la participación de las familias, para favorecer los logros de aprendizaje de los niños.

1.20 **Componente 1. Espacios educativos** (US$49,6 millones). Este componente se orientará a mejorar la calidad de la infraestructura de los centros de educación inicial tomando en cuenta los estándares de seguridad y las normas técnicas vigentes para el diseño de locales escolares y espacios educativos. Además de la construcción de aulas, se proveerán mobiliario escolar adecuado y espacios y equipos necesarios para el almacenamiento, manejo y preparación de los alimentos. En este sentido, las intervenciones del programa serán de carácter comprensivo ya que considerarán a todo el centro de educación inicial como unidad de intervención, atendiendo tanto a aulas como a módulos especiales (tales como servicios sanitarios y cocinas/comedores) y mobiliario bajo los parámetros y criterios específicos establecidos por el ministerio.

1.21 Las normas técnicas para el diseño de locales de educación inicial fueron recientemente actualizadas por el MINEDU y abarcan la programación arquitectónica, las dimensiones básicas de los espacios educativos y la organización funcional. Estas normas tienen la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a los cambios técnico-pedagógicos así como a las condiciones locales y geográficas donde se ubiquen los locales educativos sin perder de vista la calidad y seguridad.

1.22 Este componente también incluirá el financiamiento de asistencia técnica a la Oficina de Infraestructura Educativa del MINEDU para la revisión de los estudios de pre inversión, apoyará la elaboración de los estudios básicos de las obras, la supervisión y aprobación de los expedientes técnicos, el saneamiento físico-legal de los inmuebles, así como la supervisión de la ejecución del componente.

1.23 **Componente 2. Prácticas pedagógicas, gestión y participación familiar** (US$6,4 millones). El componente buscará perfeccionar las prácticas pedagógicas y de gestión educativa, mejorar los materiales educativos y promover la participación de los padres en la educación de sus niños.

1.24 **Subcomponente 1. Acompañamiento pedagógico y de gestión.** El programa pretenderá elevar las capacidades y efectividad de la planta docente en el nivel inicial. Para ello, se diseñarán herramientas orientadas a mejorar las prácticas pedagógicas que se definen como críticas para el logro de los aprendizajes. Éstas prácticas están relacionadas con la programación curricular, su aplicación adecuada en aula, evaluación de aprendizajes, uso de metodologías, la interacción con los niños, la auto evaluación y retroalimentación de su práctica. Se capacitará y acompañará a los docentes en el uso de materiales de referencia, guías, instructivos y otras herramientas que sirvan de apoyo a la mejora de su práctica.

1.25 Asimismo, este subcomponente promoverá buenas prácticas de gestión educativa que comprende: la planificación institucional, monitoreo y acompañamiento al docente para realizar su programación curricular, evaluar y difundir los aprendizajes de los niños, promover el control de asistencia y cumplimiento de la jornada laboral. En este proceso de mejora también participarán los especialistas de educación inicial de las Unidades de Gestión Educativa Local. También se diseñará un sistema de seguimiento y monitoreo periódico de los avances de las docentes en la ejecución de la programación en el aula para implementar la aplicación de medidas correctivas si fuera necesario.

1.26 El acompañamiento pedagógico y de gestión considera como estrategias principales las visitas al aula y a las instituciones y programas, y los talleres de capacitación (regionales y locales). En el lapso de los tres años los agentes educativos participan de más de 500 horas de asesoría técnica y acompañamiento.

1.27 **Subcomponente 2. Materiales educativos.** Se brindarán materiales educativos adecuados y pertinentes a las características individuales y culturales que coadyuven al logro de los aprendizajes de los niños. Se promoverá la adaptación de los materiales al contexto socio cultural de los niños tomando en cuenta la lengua materna y la interculturalidad. Contará con un esquema de seguimiento de las prácticas y un proceso de reforzamiento y retroalimentación de las mismas a fin de asegurar la instalación efectiva de las prácticas priorizadas.

1.28 **Subcomponente 3. Participación de los padres de familia.** Este subcomponente apoyará el desarrollo e implementación de una estrategia de educación y comunicación social que difunda información del desarrollo y aprendizaje infantil a los padres de familia y trabajará con ellos para ampliar su repertorio de pautas de crianza, sensibilizarlos sobre la importancia de los primeros años y afianzar el rol que tienen como educadores dentro del hogar a partir de la identificación de oportunidades de aprendizaje en las actividades de la dinámica familiar diaria. También se incentivará la participación de los padres de familia y abuelos en la promoción de una educación intercultural bilingüe, invitándoles a las aulas para compartir cuentos, canciones, juegos y tradiciones. Asimismo, los padres serán incentivados a proporcionar materiales educativos y juguetes para el hogar, de esta manera se garantizará la continuidad del proceso educativo que se desarrolla en el aula.

1.29 **Sinergias intersectoriales.** Se pretenderá fortalecer las alianzas con los programas sociales e institucionales dirigidos a la infancia (salud, nutrición, protección social, entre otros) que se vienen ejecutando en el ámbito del programa y de esta manera incidir en la mejora de los servicios que prestan a los niños y niñas de los centros de educación inicial. En cada departamento, el coordinador regional junto con la especialista de educación inicial de las Unidades de Gestión Local convocarán a reuniones de concertación e información con instituciones que brindan servicios complementarios a la infancia. Estas reuniones a nivel local tendrán como agenda al inicio del año presentar los servicios que prestan los programas sociales en ejecución, conocer los logros y dificultades encontradas, así como definir acuerdos y compromisos conjuntos para potenciar y mejorar el funcionamiento del servicio que prestan a los niños y niñas durante el año escolar. Al finalizar el año se efectuará una reunión de evaluación conjunta de lo logrado, se propondrán estrategias y se renovarán compromisos a tomar en cuenta para el siguiente año. Se hará un monitoreo de la participación de los beneficiarios del programa en los programas sociales complementarios, tales como el desayuno escolar; el de uniformes y calzado escolar; las campañas de vacunación; y las transferencias monetarias. Se espera que las reuniones de concertación y las alianzas establecidas ayuden a elevar el porcentaje de niños beneficiarios del programa que acceden a estos servicios adicionales.

1.30 **Focalización.** El programa se ejecutará en las áreas educativas administrativas de La Mar, Ayacucho; Pachitea, Huánuco; y Acombamba, Huancavelica. Estas áreas fueron seleccionadas puesto que el 100% de sus distritos[14] se ubican dentro de la lista de los 174 distritos más pobres y priorizados para la intervención. Participando en el programa todos los centros de educación inicial, sus docentes y niños de las áreas focalizadas, deberá facilitar la ejecución de las actividades a ser financiadas así como su impacto potencial dado el mayor intercambio entre docentes y directores en prácticas docentes y de gestión.

1.31 **Sostenibilidad.** La sostenibilidad financiera de la presente operación y por lo tanto de los beneficios del programa una vez éste concluya, se relacionan directamente a los gastos recurrentes generados a partir de las siguientes intervenciones: contratación de docentes adicionales para los CEI, suministro periódico de materiales didácticos y mantenimiento físico de las instalaciones educativas. A partir del análisis de sostenibilidad realizado durante el diseño de la presente operación se concluye que el MINEDU cuenta con la capacidad de absorber dichos gastos. Se estima que el impacto fiscal de estos rubros no supera el 0,15% del presupuesto devengado por el MINEDU durante el 2010.

1.32 **Costos.** El costo de la operación es de US$64,5 millones, de los cuales US$25 millones serán financiados por el Banco, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario y que estarían sujetos al marco operativo de la Facilidad de Moneda Local (GN-2365-6 y GN-2365-12); US$13,8 millones por la

[14] En el caso de Ayacucho se decidió incorporar un distrito pequeño que no fue incluido en la lista original.

KfW (US$8.3 millones como préstamo y US$5,5 millones como donación); y US$25,7 millones serán de contrapartida local. El Cuadro I-3 presenta un resumen de los costos estimados.

**Cuadro I-3: Tabla de Costos (en miles US$)**

| Categoría | IDB | KfW préstamo | KfW donación | Local | Total | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1. Componente 1. Espacios educativos** | **21.076** | **5.650** | **5.479** | **17.388** | **49.593** | **76,9%** |
| 1.1 Mejoramiento de la infraestructura de los CEI | 21.076 | 5.650 | 5.479 | 15.932 | 48.137 | 74,6% |
| 1.2 Apoyo técnico OINFE | | | | 1.456 | 1.456 | 2,3% |
| **2. Componente 2. Prácticas pedagógicas, gestión y participación familiar** | **2.674** | **2.677** | | **1.053** | **6.404** | **9,9%** |
| 2.1 Acompañamiento pedagógico y de gestión | 1.519 | 1.519 | | | 3.038 | 4,7% |
| 2.2 Materiales educativos | 1.155 | 1.155 | | | 2.310 | 3,6% |
| 2.3 Participación de las familias y comunidades | | 3 | | 590 | 593 | 0,9% |
| 2.4 Apoyo técnico DEI | | | | 463 | 463 | 0,7% |
| **3. Seguimiento y administración del programa** | **1.250** | - | | **7.253** | **8.503** | **13,2%** |
| 3.1 Coordinación del programa | - | - | | 6.200 | 6.200 | 9,6% |
| 3.2 Evaluación | 800 | - | | 700 | 1.500 | 2,3% |
| 3.3 Auditoría técnico operativa y financiera | 450 | - | | 353 | 803 | 1,3% |
| **Total** | **25.000** | **8.327** | **5.479** | **25.694** | **64.500** | **100,0%** |
| **Porcentaje** | **39%** | **13%** | **8%** | **40%** | **100%** | |

## C. Indicadores clave de la matriz de resultados

1.33 El Cuadro I-4 presenta los indicadores más relevantes de resultados e impactos esperados (ver detalle en la Matriz de Resultados – Anexo II). El proyecto pretende impactar en el desarrollo de los niños de 3 a 5 años en zonas vulnerables y donde la calidad educativa es baja. Los resultados esperados están relacionados al mejoramiento de la calidad de los servicios que reciben los niños beneficiarios.

**Cuadro I-4: Indicadores clave de la matriz de resultados**

| Indicador | Meta |
|---|---|
| • Docentes de educación inicial capacitados. | 100% (398) |
| • Centros de educación inicial remplazados y operando. | 190 |
| • Docentes aplicando las metodologías de enseñanza y contenidos promovidos por el proyecto. | 80% (318) |
| • Resultados en las pruebas de desarrollo psicomotor y lenguaje. | Pendiente |
| • Porcentaje de alumnos en edad oficial que ingresan al primer año de primaria (entrada a tiempo). | Pendiente |

# II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

## A. Instrumentos del financiamiento

2.1 En el Cuadro II-1 se muestra la estimación del cronograma de desembolsos de la operación:

**Cuadro II-1: Calendario de desembolsos (US$ miles)**

| | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Año 6 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **TOTAL** | 2.533 | 15.873 | 17.840 | 18.983 | 8.421 | 850 | 64.500 |
| **%** | 4% | 25% | 28% | 29% | 13% | 1% | 100,0% |

## B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias

2.2 Este programa no debería producir impactos ambientales ni sociales negativos. Al contrario, al estar focalizado en los departamentos más pobres del país con altos índices de rezago educativo, se espera que el programa tenga impactos favorables en la asistencia de niños en los programas de educación inicial, y en particular de los niños indígenas en áreas rurales. Por su parte, la construcción de infraestructura escolar se realizará de acuerdo con las regulaciones aplicables en el Perú sobre mitigación de impactos ambientales de obras y servicios.

2.3 Por su parte, los principales impactos socio-ambientales negativos que se producirían se relacionan con la construcción de la infraestructura educativa prevista en la operación, e incluyen: (i) generación de polvo; (ii) introducción de ruido y vibraciones; y (iii) producción de desechos sólidos y de efluentes de la construcción; entre otros. Sin embargo, debido a la pequeña escala de las edificaciones, estos impactos serán moderados, localizados, temporales y de fácil manejo a través de procedimientos estándares. De acuerdo con la Política OP-703 de Medio Ambiente y de Cumplimiento Salvaguardias, la operación ha sido clasificada en la Categoría B (ver Informe de Gestión Ambiental y Social).

## C. Riesgos fiduciarios

2.4 Como parte del diseño de la operación se ha realizado un ejercicio de gestión de riesgos del programa siguiendo la metodología del Banco. Entre los temas identificados durante el análisis, se pueden destacar: (i) compleja coordinación interinstitucional con los gobiernos regionales/locales, que podría retrasar la implementación o evitar que se den los acuerdos necesarios para ejecutar algunas de las actividades; y (ii) baja capacidad para ejecutar de algunas municipalidades. El programa se considera de mediano riesgo.

2.5 Para mitigar la compleja coordinación interinstitucional, se firmarán acuerdos de ejecución entre distritos/municipalidades y el MINEDU donde se determinarán las obligaciones de cada una de las partes para la gestión del programa y se elaborará un Manual de Operaciones del Programa (MOP) que identificará los procesos y las responsabilidades de cada una de las partes. En cuanto a la baja capacidad a nivel local, se contratará una auditoría operativa con frecuencia semestral, adicional a la auditoria anual y se realizarán dos visitas por año por parte del personal del Banco.

# III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

## A. Resumen de los arreglos de ejecución

3.1 El MINEDU ejecutará el programa a través de una Unidad Ejecutora (UEP) a crearse que estará adscrita al Viceministerio de Gestión Pedagógica, la cual contará con un Coordinador General de programa y las siguientes áreas clave:

(i) Área de Apoyo Técnico; (ii) Área de Preinversión; (iii) Área Administrativa; y (iv) Área de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación. Para agilizar la ejecución del programa la UEP tendrá autonomía en los aspectos presupuestales. La designación o contratación de los jefes de las áreas mencionadas anteriormente deberá realizarse de conformidad con los términos de referencia acordados previamente por el Banco. Para asegurar coherencia con los lineamientos del sector, la Oficina de Infraestructura Educativa tendrá responsabilidad técnico funcional para la ejecución del Componente 1, y la Dirección de Educación Inicial tendrá la misma responsabilidad en la ejecución del Componente 2.

3.2 El programa contará con un Comité Directivo conformado por el Viceministro de Gestión Pedagógica, el Viceministro de Gestión Institucional, el Secretario General, la Secretaría de Planificación Estratégica y un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y tendrá como funciones principales: (i) velar por el cumplimiento de los objetivos del programa; (ii) supervisar la oportuna participación de las dependencias técnico-funcionales responsables de los componentes del programa; (iii) disponer las medidas correctivas que faciliten la ejecución del programa y supervisar su cumplimiento; (iv) aprobar el primer plan de implementación del programa; (v) aprobar las evaluaciones anuales de gestión del programa; y (vi) aprobar el informe de cierre del programa.

3.3 **Reconocimiento retroactivo de gastos.** Se podrá reconocer con cargo al aporte local hasta el equivalente de dos millones de dólares (US$2.000.000) para reembolsar gastos que, de conformidad con la OP-504, hayan sido efectuados en el programa a partir del 3 de noviembre de 2011, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en las políticas del Banco. Estos gastos se realizarán para el levantamiento de información precisa de campo sobre el estado de infraestructura, el saneamiento físico legal de terreno y la contratación de personal clave.

3.4 **Desembolsos.** Los desembolsos se efectuarán de acuerdo a las necesidades reales de liquidez del proyecto (programa de gastos). La UEP presentará al Banco la solicitud de desembolso, conjuntamente con un programa de gastos por actividades del Plan Operativo Anual (POA) para los próximos 120 días. Los desembolsos se justificarán en la próxima solicitud al menos en un 80%. Se presentará al Banco el plan financiero inicial del proyecto en el cual se reflejará el cronograma de desembolsos para todo el proyecto y el mismo deberá actualizarse anualmente. La revisión de la documentación soporte de los gastos efectuados será realizada en forma ex-post por personal del Banco y/o consultores y por los auditores externos. Se emitirán informes por cada visita de revisión ex–post.

3.5 **Informes.** El MINEDU presentará al Banco durante la ejecución del programa, informes semestrales de progreso dentro de los 30 días siguientes a los semestres con solicitud de desembolsos. Los informes incluirán información sobre los avances logrados y los problemas enfrentados durante el período respectivo. Adicionalmente, en el mes de diciembre de cada año calendario de ejecución del

programa, el organismo ejecutor presentará para la aprobación del Banco un POA de conformidad con los lineamientos y pautas previamente acordados.

3.6 **Sistema de supervisión de la ejecución.** El programa adoptará los mecanismos de supervisión y seguimiento desarrollados en la Representación del Banco en el Perú, que enlazan la etapa de diseño con la etapa de ejecución y los diferentes mecanismos de supervisión. El Plan de Ejecución del proyecto será desarrollado con el ejecutor y validado durante el taller de arranque y contendrá una programación multianual de la secuencia de actividades y de los recursos necesarios para alcanzar los productos y resultados esperados.

3.7 **Manual de Operaciones del Programa.** Las normas de ejecución se detallarán en el MOP, el cual está en preparación.

3.8 **Adquisición de obras, bienes y servicios.** Las políticas de adquisiciones que regirán la operación serán aquéllas establecidas en los documentos GN-2349-9 y GN-2350-9 del Banco. El Plan de Adquisiciones (PA) contiene el detalle de las adquisiciones, ya que el mismo generará las primeras contrataciones que se implementarán durante el primer año y medio del programa y detalla: (i) los contratos para obras, bienes, servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría requeridos; (ii) los métodos propuestos para la contratación de obras, bienes y servicios diferentes a consultoría y para la selección de los consultores; y (iii) los procedimientos aplicados por el Banco para el examen de contratación. Una vez iniciado el proyecto, se identificarán el resto de las contrataciones, las cuales deberán ser indicadas en el PA. Considerando la dinámica del proyecto y el riesgo asignado al mismo, el prestatario deberá actualizar el PA semestralmente, o cuando se presenten cambios. La contratación de las obras se podrán llevar adelante en forma agrupada o en forma individual, mediante Licitación Pública Nacional, Comparación de Precios y/o Administración Directa teniendo en cuenta la ubicación geográfica de las mismas dentro de un mismo distrito y la disponibilidad de empresas constructoras en la zona. El Banco utilizará la modalidad de revisión ex-post.

3.9 **Auditorías.** La auditoría externa se hará por medio de auditores independientes aceptables al Banco y de conformidad con lo establecido en la Política OP-273-1 y el documento "Guías de Informes Financieros y Auditoría Externa de las Operaciones Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo". Los estados financieros anuales auditados del programa serán presentados dentro de los 120 días del último desembolso. Los costos de la auditoría forman parte del costo del programa y serán financiados con recursos del préstamo.

3.10 **Condiciones contractuales especiales. Condiciones especiales previas al primer desembolso: (i) que se haya conformado la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y se haya contratado al Coordinador General, de conformidad con los términos aprobados previamente por el Banco; (ii) que haya entrado en vigencia el Manual de Operaciones del Programa (MOP), en**

**los términos acordados previamente con el Banco; y (iii) que se haya seleccionado a la firma que realizará la línea de base del programa.**

## B. Monitoreo y evaluación

3.11 **Monitoreo.** El MINEDU y el Banco estarán a cargo del monitoreo del progreso en la implementación del programa. El seguimiento de los resultados se basará en el POA y el plan de desembolso. El ejecutor presentará informes de progreso con datos sobre los avances en la ejecución, incluyendo los indicadores de seguimiento y de producto. Estos informes serán de periodicidad semianual, y se presentarán a partir de los seis meses de iniciadas las operaciones del programa. Para facilitar el seguimiento la División de Educación (SCL/EDU) realizará visitas de campo y misiones de administración.

3.12 **Evaluación ex-ante costo-beneficio.** Los resultados del análisis de costo-efectividad y costo-beneficio de la operación, indican que los efectos del proyecto son positivos, reduciendo las tasas de repitencia; aumentando las probabilidades de graduación en la primaria, secundaria y superior; así como generando incrementos en el desempeño académico de los beneficiarios del proyecto. Por ejemplo, la proporción de alumnos que obtuvieron una calificación "satisfactoria" en pruebas nacionales de matemática y comunicación, incrementaría entre un 50% y un 100%, dependiendo de la región analizada. Por otro lado, bajo el escenario conservador, se estima que los beneficios económicos generados por los beneficiarios y atribuibles a las intervenciones del proyecto, superan en al menos US$30 millones de dólares a los costos proyectados para la operación.

3.13 **Evaluación de impacto.** El programa combinará un monitoreo/seguimiento con un estudio de evaluación de impactos utilizando los más altos estándares técnicos para evaluar resultados en el corto, mediano y largo plazo. Dicha evaluación medirá el desarrollo infantil en sus múltiples dimensiones, el estado de preparación para el aprendizaje de niños preescolares, su desempeño en los primeros grados de primaria y su progresión durante la escuela. Adicionalmente se evaluará las tendencias de participación de los niños beneficiarios en otros programas sociales complementarios que se vienen ejecutando en el ámbito del programa con el fin de examinar su incidencia en los servicios que prestan a los niños y niñas de los centros de educación inicial. Los datos recolectados se diferenciarán por género y por la auto-identificación étnica de los beneficiarios. Para esta evaluación se contratará una firma especializada y con experiencia probada.

3.14 **Línea de base.** La línea de base del programa será levantada entre el tercer trimestre de 2012 y primer trimestre del 2013. En gran medida se utilizarán los instrumentos ya desarrollados y validados durante la preparación del programa en los estudios de oferta y demanda y prácticas docentes, complementando estos con unas baterías de instrumentos psicométricos y de mediciones antropométricas.

| Matriz de Efectividad en el Desarrollo | | | |
|---|---|---|---|
| **Resumen** | | | |
| *I. Alineación estratégica* | | | |
| 1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID | Alineado | | |
| Programa de préstamos | La operación está alineada al programa de préstamos para reducción de la pobreza y promoción de la equidad. | | |
| Metas regionales de desarrollo | La operación contribuye a la meta sobre la proporción de jóvenes de 15 a 19 años que completan el noveno grado. | | |
| Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento) | La operación beneficiará a 7500 niños, 7500 niñas y capacitará a 398 maestros. | | |
| 2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país | Alineado | | |
| Matriz de resultados de la estrategia de país | GN 2472 | La operación contribuirá al objetivo de incrementar la cobertura de la educación preescolar en las áreas más pobres del país. | |
| Matriz de resultados del programa de país | GN-2617 | La operación está incluida en el Documento de Programación de País 2011. | |
| Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país) | | | |
| *II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad* | Altamente Evaluable | Ponderación | Puntuación máxima |
| | 7.8 | | 10 |
| 3. Evaluación basada en pruebas y solución | 7.2 | 25% | 10 |
| 4. Análisis económico ex ante | 10.0 | 25% | 10 |
| 5. Evaluación y seguimiento | 6.6 | 25% | 10 |
| 6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación | 7.5 | 25% | 10 |
| Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos* | Medio-Alto | | |
| Clasificación de los riesgos ambientales y sociales | B | | |
| *III. Función del BID - Adicionalidad* | | | |
| El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP) | | | |
| El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba | | | |
| La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones: | | | |
| Igualdad de género | | | |
| Trabajo | | | |
| Medio ambiente | | | |
| Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto | Si | Más de diez estudios técnicos fueron llevados a cabo para la preparación de este proyecto. | |
| La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación. | Si | Se proveerá de evidencia longitudinal sobre el efecto de ECD. | |

El documento de préstamo presenta un diagnóstico bastante completo de la situación del sector de preescolar en tres de los departamentos más pobres de Perú: Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. El problema de baja cobertura y calidad está bien fundamentado, la solución planteada está bien definida y existe alguna evidencia de su efectividad, misma que debe ser fundamentada y por ellos se plantea realizar una evaluación de impacto rigurosa. Si bien este es un programa piloto, se ha dimensionado en términos de las necesidades de los tres departamentos seleccionados. Los indicadores en principio son adecuados, pero es preciso definir los instrumentos para medir el avance en desarrollo psicomotor y lenguaje, lo cual está contemplado dentro de las actividades del proyecto.

El análisis económico realizado es bastante completo, incorporando impactos de educación inicial tanto en el corto como en el largo plazo, para las familias y para los beneficiarios directos. En cuanto a monitoreo y evaluación, existen los elementos para dar seguimiento a las actividades y productos, al mismo tiempo que se incorpora un componente de evaluación para verificar que las metodologías de aprendizaje. Hay un estudio longitudinal ligado a la evaluación de acuerdo con el plan de evaluación que se incluye como anexo. La evaluación de impacto está bien conceptualizada sin embargo no está completamente definida debido a que existen aspectos operativos que necesitan ser especificados antes de finalizar los acuerdos de evaluación. Sin embargo, las preguntas, estrategias y recursos para la evaluación están bien definidos. Se incluye en la matriz de riesgos la valoración del nivel de riesgo y las medidas de mitigación, sin embargo no hay indicadores para dichas medidas.

# MATRIZ DE RESULTADOS

| | |
|---|---|
| **Objetivo del proyecto:** | Mejorar la calidad de los servicios de educación inicial para niños de 3 a 5 años en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. |

| Indicadores de propósito o efecto directo intermedios | Línea de Base | Meta | Comentarios |
|---|---|---|---|
| Porcentaje de alumnos en edad oficial que ingresan al primer año de primaria (entrada a tiempo). | X% | X% | Registros del MINEDU y UEP. |
| Resultados en las pruebas de desarrollo psicomotor y lenguaje. | X% | X% | Instrumentos por definirse. |

| Componente | Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta | Comentarios |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Componente 1. Espacios educativos** | | | | | | | | |
| **Indicadores de Producto (Output)** | | | | | | | | |
| 1.1 Centros de educación inicial rehabilitados o remplazados, equipados y operando. | 0 | | 50 | 50 | 50 | 40 | 190 | Los centros de educación inicial rehabilitados o remplazados y operando deberán: (i) cumplir con los estándares de seguridad y las normas técnicas vigentes para el diseño de locales escolares y espacios educativos; (ii) contar con los siguientes módulos: servicios sanitarios, administrativos (oficina dirección), cocina/comedor y juegos de jardín; y (iii) mobiliario bajo los parámetros y criterios específicos establecidos por el ministerio. |

| Componente | Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta | Comentarios |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.2 Centros de educación inicial con plan de mantenimiento. | 0 | | 50 | 100 | 200 | 296 | 296 | Reportes de la UEP. |
| **Resultados Iniciales (Initial Outcomes)** | | | | | | | | |
| 1.3 Porcentaje de centros de educación inicial que cumplen con los estándares de seguridad y las normas técnicas vigentes para el diseño de locales escolares y espacios educativos. | X% | X% | X% | X% | X% | 80% | 80% | Evaluación de medio término y final. |
| 1.4 Al final del programa los servicios de educación inicial atenderán al 80% de niños y niñas de 4 y 5 años en las áreas focalizadas del programa dentro de las regiones de Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. | 75% | X% | X% | X% | X% | 80% | 80% | Evaluación de medio término y final. |
| **Componente 2. Prácticas pedagógicas, gestión y participación familiar** | | | | | | | | |
| **Indicadores de Producto (Output)** | | | | | | | | |
| 2.1 Docentes que reciben materiales de capacitación. | 0 | | 398 | 398 | 398 | | 398 | Reportes de la UEP. |
| 2.2 Docentes de educación inicial capacitados y acompañados en el aula. | 0 | | 398 | 398 | 398 | | 398 | Los contenidos de la capacitación serán en el uso de materiales de referencia, guías, instructivos y otros instrumentos que coadyuven a mejorar su práctica en el aula de clase.<br>Activos se refiere a estar de vuelta dando clases en el aula una vez concluyan su capacitación. |
| 2.3 Centros de inicial que reciben colección de libros bilingües interculturales. | 0 | | 296 | | | | 296 | Los materiales deberán tomar en cuenta la lengua materna e interculturalidad. |

| Componente | Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta | Comentarios |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2.4 Sistema de seguimiento periódico de docentes desarrollado. | 0 | 1 | | | | | | Reportes de la UEP. |
| 2.5 Docentes monitoreados por el sistema de seguimiento. | 0 | 0 | 198 | 398 | | | 398 | Reportes de la UEP. |
| 2.6 Estrategia de educación y comunicación social dirigida a padres de familia implementada. | 0 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Reportes de la UEP. |
| 2.7 Padres de familia receptores de la estrategia implementada. | 0 | 0 | 3.000 | 6.000 | 9.000 | 9.000 | 15.000 | Encuesta de padres de familia. Notar que algunos de los padres van a participar varios años, por lo que la meta final es 15.000, un padre por cada niño participante. |
| **Indicadores Corporativos** | | | | | | | | |
| 2.8 Estudiantes beneficiados (niños, niñas). | 0 | | | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 15.000 | Reportes de la UEP. Notar que cada año sale un cohorte de niños de 5 años e ingresa un cohorte de 3 años. En total, 15.000 niños distintos se habrán beneficiado del programa. |
| 2.9 Docentes capacitados. | 0 | | 398 | | | | 398 | Reportes de la UEP. |
| **Resultados Iniciales (Initial Outcomes)** | | | | | | | | |
| 2.10 Docentes y promotores aplicando metodologías de enseñanza y contenidos promovidos por el proyecto. | 0 | | 60% | 65% | 70% | 80% | 80% | Metodología de evaluación a partir de la observación de clase. |
| 2.11 Índice de participación de los padres de familia en las actividades de desarrollo y aprendizaje organizados por los centros de educación inicial incrementado. | XX% | | XX% | XX% | | | XX% | Encuesta de padres de familia. |

# ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

| | |
|---|---|
| **PAÍS:** | Perú |
| **PROYECTO No./NOMBRE:** | PE-L1062 - Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial en Ayacucho, Huancavelica y Huánuco |
| **ORGANISMO EJECUTOR:** | Ministerio de Educación (MINEDU) |
| **PREPARADO POR:** | Ezequiel Cambiasso, Guillermo Lopez y German Zappani |

## I. RESUMEN EJECUTIVO

1.1 La evaluación fiduciaria fue realizada en base al análisis de la capacidad institucional del Ministerio de Educación (MINEDU), el ejercicio de análisis de riesgos, reuniones con personal clave del MINEDU, un estudio realizado por un consultor contratado por el Banco y reuniones constantes con el equipo de proyecto. Adicionalmente, se ha considerado la experiencia anterior tanto del ministerio como del Banco en la ejecución de proyectos de inversión en el sector. Actualmente, el Banco se encuentra ejecutando una operación de Cooperación Técnica (CT) para el apoyo en el diseño del proyecto.

1.2 Los sistemas de administración financiera del país son adecuados y confiables. El estudio realizado en el 2009 determinó algunas debilidades en cuanto a la calidad y puntualidad del control presupuestario del país y en el sistema de control interno y externo, el cual necesita ser modernizado a fin de ser más eficiente. En cuanto a los sistemas nacionales de compras, actualmente no se está utilizando ninguna modalidad de contratación país en los préstamos financiados por Organismos Internacionales de Crédito atento a que los mismos no contemplan la totalidad de principios que hacen a las buenas prácticas internacionales y que están plasmadas en las políticas y procedimientos de adquisiciones del Banco.

## II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

2.1 El MINEDU no posee una unidad especializada para la ejecución de este tipo de proyectos al momento de la preparación de los presentes acuerdos. La experiencia del Banco muestra debilidades del MINEDU para la ejecución de proyectos y falta de capacidad operativa, por lo cual el Banco estuvo ejecutando en los últimos dos años una CT a pedido del MINEDU para apoyarle con varias iniciativas en educación básica. Por estas consideraciones el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el MINEDU, solicitaron se constituya una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) con autonomía administrativa y financiera, asegurando así una correcta y oportuna ejecución del proyecto.

## III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

3.1 Como consecuencia del ejercicio de análisis de riesgo efectuado durante la etapa de diseño, se determinó que el riesgo total del Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial es medio. En materia fiduciaria, el riesgo también es considerado alto teniendo en cuenta la capacidad operativa del MINEDU y las características propias del proyecto. En particular, respecto a este último punto, es necesario mencionar la complejidad operativa producto de la dispersión territorial y difícil acceso a los lugares de intervenciones del programa.

| No. | Riesgo | Clasificación Riesgo | | Factor de Probabilidad | Acciones de Mitigación de Riesgo |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Valor | Nivel | | |
| 1 | Ineficiente uso de los recursos | 2 | Medio | Débil capacidad institucional de las municipales receptoras de los fondos para ejecutar las obas por administración. | Revisión de auditores externos periódicas (al menos dos veces al año por muestra). |
| | | | | Falta de experiencia en rendición de cuentas. | Supervisión ex- post de los desembolsos por consultores y personal del Banco. |
| | | | | Incorrecta planificación del uso de los recursos presupuestarios. | Plan de capacitación al personal de la unidad ejecutora, y a las unidades de las municipalidades. |
| 1 | Retrasos en las contrataciones | 3 | Alto | Idoneidad del personal a cargo de las adquisiciones e independencia en las decisiones. | Capacitación. |
| | | | | Incorrecta planificación de las adquisiciones. | Capacitación. Utilización de SEPA. |
| | | | | Incumplimiento de políticas del Banco. | Supervisión ex- post de adquisiciones bianual por consultores y personal del Banco. |
| 2 | Demoras importantes en el cumplimiento de los contratos | 3 | Alto | Debilidad en la coordinación entre los municipios intervenidos y el MINEDU. | Firma de convenios interinstitucionales. |
| | | | | Dispersión territorial y difícil acceso de las intervenciones. | El programa contratará supervisores zonales para que recorran las áreas de intervención en forma permanente para atender las necesidades de los municipios intervenidos. |

## IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS

4.1 Los aspectos a ser considerados son los siguientes:

a. Condiciones previas al primer desembolso: Manual Operativo aprobado por el Banco.

b. Tipo de cambio para la rendición de cuentas: Tipo de cambio de monetización.

c. Estados financieros y otros informes auditados, los términos de referencia de auditoría debe detallar claramente los productos requeridos.

d. Las posiciones clave de la UEP debe especificar claramente.

e. No se permitirá el procedimiento de dos sobres para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios diferentes a consultoría.

f. Como condición para la presentación de ofertas o propuestas y/o para la adjudicación del contrato, no será necesario que los oferentes o los consultores: (i) estén registrados en el Perú; (ii) tengan un representante en el Perú; y/o (iii) estén asociados o celebren subcontratos con proveedores, contratistas o consultores peruanos.

g. Los llamados a licitación, los documentos de licitación, las actas de apertura de las ofertas, las solicitudes para expresión de interés y el resumen pertinente de los informes de evaluación de las ofertas y propuestas correspondientes a todos los bienes, servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría, según corresponda, serán publicados en la página Web del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), y de una manera que sea aceptable para el Banco.

h. Una diferencia considerable entre el monto de la oferta calificada como la de menor costo y el valor de referencia no se estimará como causal para dejar sin efecto la licitación, al menos que luego de investigar las causales del exceso de costo, se determinare a satisfacción del Banco que el valor de referencia es correcto y ajustado a la realidad.

i. El Prestatario publicará el Plan de Adquisiciones en el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) y lo actualizará por lo menos semestralmente o conforme lo requiera el Banco para reflejar las necesidades reales de ejecución del proyecto y el progreso alcanzado.

## V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

5.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el proyecto.

### 1. Ejecución de las adquisiciones

5.2 Las adquisiciones serán llevadas adelante a través de la UEP. Las adquisiciones de las Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría se llevarán adelante utilizando las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-9. La selección y contratación de consultores se llevará adelante utilizando las Políticas para la Selección y

Contratación de Consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2350-9.

5.3 **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría.** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría[1] generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DELs) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional acordados con el Banco (o satisfactorios al Banco si no han sido acordados a la fecha). La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de adquisiciones, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.

5.4 Las obras que se contratarán consistirán en pequeñas intervenciones de una, dos o tres aulas en zonas rurales de difícil acceso mientras que los bienes que se han de adquirir en este Proyecto incluirían entre otros, mobiliario escolar y como servicios diferentes de consultoría se prevé la adquisición de material pedagógico y publicaciones entre otros.

5.5 Teniendo en cuenta que las obras a ejecutar son pequeñas y dispersas en localidades remotas para las que sea improbable que las empresas de construcción calificadas presenten ofertas o en su defecto los precios sean razonables, se podrán ejecutar éstas mediante administración directa. En este caso, las condiciones de ejecución como las condiciones de supervisión serán detalladas en el Manual Operativo.

5.6 **Selección y Contratación de Consultores.** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando el documento de Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) emitido por el Banco o acordado con el Banco independientemente del monto del contrato (o satisfactorios al Banco si no han sido acordados a la fecha). La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.

5.7 Dentro de los contratos de consultoría más importantes que se ejecutarán bajo el marco del proyecto, se destacan la ampliación de cobertura educativa de 0 a 2 años, línea de base, evaluación de impacto, acompañamiento social, entre otros.

5.8 **La selección de los consultores individuales.** Se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres (3) candidatos. Cuando la situación así lo disponga, se podrán publicar anuncios en la prensa local o internacional a fin obtener antecedentes de consultores calificados.

---

[1] De acuerdo a las Políticas de Adquisiciones del BID, los servicios diferentes de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

## 2. Tabla de Montos Límites (miles US$)

| Obras | | | Bienes[2] | | | Consultoría | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Licitación Pública Internacional** | **Licitación Pública Nacional** | **Comparación de Precios** | **Licitación Pública Internacional** | **Licitación Pública Nacional** | **Comparación de Precios** | **Publicidad Internacional Consultoría** | **Lista Corta 100% Nacional** |
| 3.000.000 | 3.000.000 y 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 y 50.000 | 50.000 | 200.000 | 350.000 |

5.9 El establecimiento de los umbrales para revisión previa está determinado por el tipo de riesgo que presenta el proyecto en materia de adquisiciones, el cual es calificado alto. A continuación se listan los umbrales que se deberán considerar para la revisión previa.

**Límite para Revisión Previa[3]**

| Obras | Bienes [4] | Servicios de Consultoría |
|---|---|---|
| Procesos mayores a US$1.000.000, el primer proceso de cada método independientemente del monto y todas las contrataciones directas. | Procesos mayores a US$150.000, el primer proceso de cada método de adquisición independientemente del monto y todas las contrataciones directas. | Procesos mayores a US$100.000, el primer proceso de cada método de selección independientemente del monto y todas las contrataciones directas. |

5.10 **Gastos Recurrentes.** Consisten en los gastos operativos y de mantenimiento requeridos para poner en funcionamiento el proyecto durante su vida útil y cubren lo referente a: gastos de utilidades y comunicación, traducciones, artículos de oficina, fotocopias, correos y demás gastos necesarios para la correcta administración del proyecto que se concentren dentro de la UEP; los que serian financiados con fondos del préstamo dentro del presupuesto anual aprobado por el Banco, y serán realizados siguiendo los procedimientos administrativos de la UEP, los cuales serán revisados y aceptados por el Banco siempre que no vulneren los principios fundamentales de competencia, eficiencia, y economía.

5.11 Adicionalmente, los Gastos Recurrentes incluyen los costos de los consultores contratados para asistir a la UEP durante el periodo de vida útil del préstamo. Sin embargo, los costos de operación no incluyen salarios de funcionarios en ejercicio público.

5.12 **Preferencia Nacional.** No se aplicarán márgenes de preferencia nacional.

---

2 Incluye servicios diferentes a la consultoría.

3 El Banco durante la ejecución del proyecto podrá modificar sin más trámite los umbrales de revisión previa si considera que ha cambiado el contexto fiduciario del OE y/o del país. En este caso, el Banco comunicará a la UE tal decisión y ésta deberá reflejar las nuevas condiciones de ejecución en el Plan de Adquisiciones.

4 Incluye servicios diferentes a la consultoría.

## 3. Plan de Adquisiciones Inicial (PAI)

| Actividad | Tipo de Proceso | Fecha Estimada | Monto Estimado miles US$ |
|---|---|---|---|
| **Bienes** | | | |
| Adquisición de mobiliario escolar | LPI | III Tri/Primer año | 575 |
| Materiales educativos | LPI | III Tri/Primer año | 690 |
| **Obras** | | | |
| Ejecución de 115 obras en las tres regiones intervenidas | LPN, CP y/o AD* | III Tri/Primer año | 19.550 |
| **Servicios de no consultoría** | | | |
| Impresión de guías metodológicas y módulos | LPN | III Tri/Primer año | 200 |
| Distribución de mobiliario escolar, distribución de materiales educativos y distribución de guías metodológicas y módulos | LPI | I Tri/Segundo año | 300 |
| **Firmas**[5] | | | |
| Contratación de firma especializada para la formulación de Estudios de Preinversión y Expedientes Técnicos | SBCC | I Tri/Primer año | 1.150 |
| Línea de base | SBCC | II Tri/Primer año | 2.000 |
| Elaboración de guías metodológicas y módulos | SBCC | I Tri/Primer año | 150 |
| Contratación de firma para hacer el acompañamiento pedagógico en la Región de Ayacucho, Huancavelica y Huánuco | SBMC | II Tri/Primer año | 3.000 |
| Auditoría financiera | SBCC | II Tri/Primer año | 500 |
| **Individuos** | | | |
| Diseño de pruebas de entrada | CCIN | II Tri/Primer año | 30 |
| Elaboración de instrumentos para realizar el seguimiento a docentes y promotores asistidos | CCIN | II Tri/Primer año | 12 |
| Contratación de 17 consultores para la administración del proyecto | CCIN | I Tri/Primer año | 2.400 |
| **Capacitación** | | | |
| Desarrollo de talleres regionales | CP | II Tri/Primer año | 1.000 |

## 4. Supervisión de Adquisiciones

5.13 Considerando las características especiales del proyecto y la baja capacidad del MINEDU en materia operativa, se considera que la ejecución del proyecto será compleja y requerirá de una supervisión intensa que asegure el cumplimiento de las políticas de adquisiciones y los objetivos propuestos. Por esa razón, se efectuarán dos exámenes posteriores al año que abarcarán como mínimo uno de cada cinco contratos firmados y por lo menos dos inspecciones físicas de las obras y de los bienes adquiridos.

## 5. Registros y Archivos

5.14 Los archivos deberán estar ubicados en las oficinas de la UEP y bajo las condiciones de seguridad correspondientes.

---

[5] En el caso de Servicios de Consultoría, significa la integración de la lista corta por firmas de diversas nacionalidades. Ver Política para la Selección y contratación de Servicios de Consultoría (GN-2350-9) párrafo 2.6.

# VI. GESTIÓN FINANCIERA

## 1. Programación y presupuesto

6.1 La preparación de la programación anual y presupuesto se basará en las disposiciones de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del MEF. El MINEDU en coordinación con el Banco y la Dirección General de Planeación y Presupuesto deberá formular el presupuesto anual del proyecto y definir y acordar prioridades para financiamiento externo bajo el proyecto en cuestión. El presupuesto será operado bajo el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). El presupuesto asignado al programa será aprobado por el MEF y por el Congreso de la República y se reflejará en el SIAF. El Banco reembolsará gastos elegibles del proyecto de acuerdo a las condiciones acordadas, igualmente reconocerá gastos con cargo al aporte local. De acuerdo con lo mencionado previamente, se creará una UEP para la ejecución del programa con autonomía administrativa y fiduciaria.

## 2. Contabilidad y sistemas de información

6.2 El proyecto utilizará el modulo de ejecución de proyectos integrado al SIAF, el cual ofrece transparencia y controles específicos en la ejecución presupuestaria. Este módulo permite registrar la contabilidad del proyecto y emitir los informes financieros, incluyendo solicitudes de desembolsos, control del tipo de cambio, estados financieros del proyecto y otros de acuerdo a los requerimientos del Banco. La contabilidad se preparara sobre la base contable efectivo en base a las normas internacionales de contabilidad del sector público y siguiendo las directivas emanadas por la Dirección Nacional de Contabilidad Publica (DNCP).

6.3 Para la supervisión del proyecto, se requerirán Estados Financieros Auditados, los cuales incluyen: estado de flujos de efectivo, estado de inversiones acumuladas, informe sobre los procesos de adquisiciones y desembolsos efectuados y el informe sobre el sistema de control interno. Estos informes serán presentados en forma anual.

## 3. Desembolsos y flujo de fondos

6.4 El proyecto utilizará el sistema de tesorería del país siguiendo las directivas emanadas por la Dirección Nacional de Tesoro Público (DNTP). La ejecución de los gastos se sujeta a los procesos presupuestales y financieros, debiendo registrarse en el SIAF. La ejecución presupuestal se realizará de acuerdo al marco de las normas legales aplicables a cada una de sus etapas: Compromiso, Devengado, Girado y Pagado. El sistema de tesorería del país aún no cuenta con el sistema de cuenta única en su totalidad, por lo que se manejan cuentas separadas.

6.5 Los desembolsos se efectuarán de acuerdo a las necesidades reales de liquidez del proyecto, sobre la base de la planificación financiera del proyecto. La UEP presentará al Banco la solicitud de desembolso, conjuntamente con un programa de gastos por actividades del Plan de Operativo Anual (POA) para los próximos 120 días como máximo. Para procesar la siguiente solicitud de desembolso, deberán justificar previamente al menos el 80% del anticipo de fondos otorgado. La UEP presentará al Banco el plan financiero inicial del proyecto en el cual se reflejará el cronograma de desembolsos para todo el período de ejecución del proyecto y el mismo debe ser actualizado periódicamente. Para el uso de los fondos del Banco la UEP aperturará una cuenta bancaria exclusivamente para manejar los recursos del BID.

6.6 La revisión de la documentación soporte de los gastos efectuados será realizada en forma ex-post por personal del Banco y/o consultores y por los auditores externos. Se emitirán informes por cada visita de revisión ex–post.

6.7 El tipo de cambio será el de la monetización. Entendiéndose por este, el tipo de cambio del día de la conversión de los dólares americanos a soles.

6.8 Aquellos gastos que no sean elegibles por parte del Banco, serán reintegrados con aporte local o con otros recursos, dependiendo de la naturaleza de la inelegibilidad.

### 4. Control interno y auditoría interna

6.9 El ambiente de control, las actividades de control, la comunicación e información y el monitoreo de las actividades de la entidad y de la UEP se rigen por los normas del país, las cuales se basan en la ley del Sistema Nacional de Control.

6.10 La función de Auditoría Interna en el MINEDU está compuesta por la Oficina de Control Interno (OCI). El personal de la oficina depende de la Contraloría General de la República (CGR). El alcance del trabajo de la OCI generalmente no alcanza a los proyectos, sin embargo la OCI recibirá copia de los informes de auditoría externa a través del Sistema de Auditoría Gubernamental (SAGU) (sistema diseñado por CGR), mediante el cual puede realizar acciones de inspección de acuerdo a su disponibilidad de tiempo y de recursos.

6.11 Se requerirá que la UEP incluya dentro del Manual Operativo los principales procesos de control interno para asegurar que los controles están funcionando en forma adecuada.

### 5. Control externo e informes

6.12 Dado que la CGR no posee capacidad suficiente para ejercer el control externo de los proyectos financiados con recursos de endeudamiento, como ente rector del Sistema Nacional de Control, tiene la atribución de tercerizar a través de Firmas Auditoras Independiente (FAI) elegibles para el Banco, la auditoría externa de los

proyectos. Las FAI elegibles para el Banco, son evaluadas periódicamente por el Banco para asegurar que las mismas sean de alta calidad y confiabilidad.

6.13 La CGR autoriza a la UEP la selección y contratación de la FAI siguiendo las politicas del Banco y para todo el periodo de ejecución del proyecto, incluyendo las extensiones del plazo final de desembolsos.

6.14 Dada la complejidad del proyecto por la cantidad de obras a ser financiadas y su dispersión geográfica se requiere lo siguiente: (i) la selección de una FAI nivel I y II; y (ii) presentación de los Estados Financieros Auditados anualmente.

6.15 El costo de las auditorías externas será cubierto con los recursos del financiamiento, los cuales se estiman en US$300.000 (trescientos mil dólares americanos).

## 6. Plan de supervisión financiera

**Plan de Supervisión**

| Actividad de Supervisión | Naturaleza y Alcance | Frecuencia | Responsable | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Banco | Tercero |
| OPERACIONALES | Revisión avance físico de la obras del Componente 1 vs. desembolsos. Visitas de inspección a las obras en base a muestras | Anual | Equipo Fiduciario y Técnico | |
| | Revisión de cartera con el ejecutor y el MEF | Trimestral | Equipo Fiduciario y Técnico | MEF |
| FINANCIERA | Revisión ex-post de desembolsos | Anual | Equipo Fiduciario | Auditor externo |
| | Auditoría Financiera | Anual | | Auditor externo |
| | Revisión de solicitudes de desembolsos e informes anexos | Periódica | Equipo Fiduciario | |
| | Visita de inspección/análisis de controles internos y ambiente de control | Anual | Equipo Fiduciario | |
| CUMPLIMIENTO | Asignación anual de recursos presupuestarios necesarios para la ejecución del proyecto | Anual | Equipo Fiduciario | Ejecutor |
| | Presentación de estados financieros | Anual | Equipo Fiduciario y Técnico | Ejecutor |
| | Condiciones previas al primer desembolso | Un vez | Equipo Fiduciario y Técnico | Ejecutor |

## 7. Mecanismo de ejecución

6.16 Considerando el mecanismo de ejecución descrito en el POD, se requerirá un esquema de ejecución administrativa financiera centralizada a través de la UEP, quien será encargada de la formulación anual del presupuesto, tanto del aporte local, KFW como aporte BID. La UEP es quien será la encargada de realizar los pagos y gestionar los desembolsos y las justificaciones de fondos ante el Banco y coordinar todas las actividades con las municipalidades (en los casos de administración por encargo) y con los supervisores locales.

## 8. Otros acuerdos y requisitos de gestión financiera

6.17 Por la naturaleza y complejidad del proyecto, se requiere que la UEP cuente con un sistema de seguimiento y monitoreo de las actividades del proyecto. Asimismo, el personal a cargo de la gestión fiduciaria del proyecto debe contar con amplia experiencia en administración pública y gestión de proyectos financiados por el BID y/o Banco Mundial. Se requiere adicionalmente que se implemente un manual operativo para la gestión del proyecto.