



PERÚ

Ministerio de Desarrollo  
e Inclusión Social

Programa Nacional  
**CUNA  
MÁS**

## Evaluación de diseño y ejecución presupuestal del Programa Nacional Cuna Más <sup>1</sup>

DOCUMENTO  
DE POLÍTICA



### Resumen

El estudio evalúa el diseño del Programa Nacional Cuna Más, su lógica horizontal y vertical desde el enfoque del marco lógico y sus relaciones interinstitucionales con otros sectores. También se evalúan aspectos de la implementación como la estructura organizacional, los criterios de formación de las unidades territoriales, la disponibilidad y capacitación de los recursos humanos, la transferencia de recursos para la prestación de los servicios, y las actividades de seguimiento y evaluación.

Entre los principales hallazgos destaca que el Programa tiene un enfoque que se centra en los niños, con lo que se plantea un objetivo más amplio y complejo al atendido por el programa predecesor. Cuenta con una estructura organizacional y procesos adecuadamente identificados y sistematizados, existen lineamientos claros en relación con los servicios a entregar, lo que permite generar estándares de calidad para el Programa. Además, existen procesos constantes de formación al personal, lo que se considera relevante tomando en cuenta el modelo de cogestión que opera para la entrega de los servicios. Existen aspectos a mejorar relacionados con la formulación de los indicadores de desempeño, la coordinación intersectorial con Salud y Educación, cuellos de botella en el proceso de provisión de los servicios por la alta rotación del personal contratado y comunitario, entre otros.

### Recomendaciones

- Modificar los indicadores establecidos, de modo que se recoja la actual operatividad del programa, se permita su sistematización y se evalúe de manera pertinente el desempeño de los productos.
- Fortalecer los procesos de coordinación y centrarse en dar operatividad a las actividades a realizar de manera conjunta.
- Establecer diferentes tipos de incentivos que fomenten la permanencia de los equipos técnicos en el Programa. Asimismo, los actores comunales requieren de un mayor desarrollo de incentivos para promover su participación.
- Mejorar los procesos de recojo, sistematización y procesamiento de la información recogida en campo.
- Evaluar el proceso de costeo de los servicios.

<sup>1</sup> Este documento ha sido elaborado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS en base a la "Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal del Programa Cuna Más", de abril de 2016, realizada por Metis Gaia S.A.C. por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas.



## Introducción

Los objetivos de una evaluación de diseño y ejecución presupuestal son (i) evaluar y determinar si el diseño de las acciones vinculadas con la intervención es el más apropiado para la obtención de los resultados esperados, a partir de la identificación de las acciones que se financian con la intervención y su relación con los resultados esperados, y (ii) evaluar y determinar si las unidades responsables de las acciones vinculadas con la intervención son eficaces (alcanzan las metas previstas), eficientes (al menor costo) y entregan productos que cumplen con requerimientos de calidad.

Para ello se desarrolló una primera etapa de descripción de información; un segundo paso fue la identificación de los puntos críticos o claves a analizar, y en función a dichos contenidos se procedió a organizar e iniciar el recojo de información que permitiera la evaluación, tanto de información primaria como secundaria. Teniendo en cuenta estas pautas, se realizó un mapeo de actores clave correspondientes a cada temática. También se desarrollaron instrumentos y metodologías para el recojo de información que fueron validados por el MEF y el MIDIS. La información secundaria proviene de directivas, bases de datos y estudios realizados por el Programa, así como de estudios académicos relacionados a las temáticas evaluadas.

## Metodología

La metodología de evaluación es cualitativa, basada en información primaria recogida mediante la aplicación de entrevistas en profundidad a funcionarios del Programa en el nivel central (Lima) y a nivel regional (Piura, Huánuco y Cajamarca), así como grupos focales de usuarios. La revisión documental e información cuantitativa permitió triangular los contenidos de las diferentes fuentes para realizar un análisis integral. Los criterios para la selección de las regiones del estudio son: i) regiones con presencia de ambos servicios, ii) mayor presencia de usuarios del SAF, y iii) presencia de las tres regiones naturales: costa, sierra y selva. La Tabla 1 muestra el listado de actores entrevistados.

Institución	Actores
PNCM Sede Central	Jefe de la Unidad Técnica de SCD Especialista en Salud SCD Especialista en aprendizaje SCD Especialista en nutrición SCD Especialista en trabajo con familias SCD Gestión comunal SCD Formación y Desarrollo de Capacidades SCD Infraestructura y equipamiento SCD Seguimiento y monitoreo SCD Jefe de unidad técnica SAF Coordinador de Trabajo con familias SAF Coordinador de gestión comunitaria SAF Formación y desarrollo de capacidades SAF UPR: sistemas de información, monitoreo y evaluación, presupuesto y planeamiento
PNCM Unidades Territoriales	Jefe de la UT Coordinador del SAF UT Formador SAF UT Acompañante comunitario SAF UT Acompañante técnico SAF UT Asistente administrativo SAF UT Técnico informático SAF UT Comités de Gestión y de Vigilancia SAF UT Facilitador Coordinador del SCD UT Especialista de gestión comunitaria SCD UT Especialista en nutrición SCD UT Formador SCD UT Acompañante técnico SCD UT Educativo SCD UT Asistente administrativo SCD UT Técnico informático SCD UT Comité de Gestión y Comité de vigilancia SCD UT Madres cuidadoras
Ministerio de Salud (MINSU)	Encargado de CRED y micronutrientes
Dirección Regional de Salud (DIRESA)	Encargado de CRED y micronutrientes

Elaborado por Metis Gaia S.A.C

## Resultados

- Respecto a los indicadores de desempeño “Porcentaje de familias con un mínimo de 12 meses de permanencia en el Servicio de Acompañamiento a Familias que aplican al menos 2 de 4 prácticas de cuidado y aprendizaje infantil promovidas por el servicio” y “Porcentaje de niñas y niños con un mínimo de 6 meses de permanencia atendidos en centros de cuidado diurno que cumplen con los estándares de calidad definidos por el Programa”, no se corresponden con las actuales acciones realizadas por el Programa, ni con el recojo de información que se realiza. Además dichos indicadores son complejos para la operatividad de su recojo.
- Respecto a la implementación, los acompañantes técnicos (AT) y acompañantes comunitarios (AC) presentan un mayor nivel de rotación, debido a que deben realizar visitas constantes a las zonas de intervención, las cuales presentan diversos niveles de dispersión, accesibilidad y costos de transporte.
- También existe alta rotación de madres cuidadoras, lo que genera problemas en la implementación del Servicio de Cuidado Diurno (SCD) en relación a la continuidad y pérdida de la inversión en capacitaciones. Los actores entrevistados mencionan que la principal causa de la rotación es el exceso de carga laboral en comparación con el estipendio recibido, así como la falta de períodos de descanso. Esto a su vez se ve reforzado por las mejores oportunidades laborales existentes en la zona.



- Respecto al presupuesto, el proceso de traslado de hogares a centros de cuidado diurno ha generado el pago de costos adicionales (alquiler, luz y agua) que están causando problemas en la asignación de presupuesto para actividades de mantenimiento de materiales y locales. Asimismo, los costos de reparto de las raciones de alimentos tienen una naturaleza variable que no responde a la asignación presupuestaria. Por último, existen actividades que no han sido consideradas en el presupuesto asignado a los Comités de Gestión, tales como las de incidencia y promoción del servicio.



- Respecto al trabajo de campo, uno de los principales problemas identificados en las coordinaciones con el sector educación se refiere a la falta de continuidad de la atención a la infancia. Existen niños que ya cumplieron la edad de término del servicio de atención en los centros de cuidado diurno, pero que por la fecha de nacimiento (después del 31 de marzo) no cumplen los requisitos para ingresar a la educación inicial en los centros educativos.
- La mayor parte de entrevistados de las UT señaló la existencia de un alto nivel de rotación del personal que conforma los equipos técnicos del Programa. Asimismo, la mayoría de entrevistados de las UT indicó que sus equipos técnicos no se encontraban completos cuando se aplicó la entrevista. Los cargos con mayores problemas para la contratación son los de acompañantes técnicos (para ambos servicios) y acompañantes comunitarios (para el SAF).

## Conclusiones

- Respecto al diseño, los indicadores de desempeño de los productos no son coherentes con la actual forma de operar del Programa, ni permiten su recojo. Asimismo, no permiten evaluar de manera completa a los productos.
- Respecto a la implementación, no se cuenta con el personal necesario para la entrega de los servicios, debido a que existe una alta rotación de personal.
- Existen problemas de rotación, deserción y falta de compromiso de los actores comunales, debido a la sobrecarga de tareas y bajos estipendios.
- Respecto al presupuesto, algunos componentes de los costos operativos tienen problemas en su asignación.



## Recomendaciones

### 1. Con respecto al diseño

- a) Modificar el indicador de desempeño “Porcentaje de familias con un mínimo de 12 meses de permanencia en el Servicio de Acompañamiento a Familias que aplican al menos 2 de 4 prácticas de cuidado y aprendizaje infantil promovidas por el servicio”, por el indicador de desempeño: “Porcentaje de familias con un mínimo de 12 meses de permanencia en el Servicio de Acompañamiento a Familias que aplican X prácticas de cuidado y aprendizaje infantil promovidas por el servicio”. Además se sugiere añadir el indicador: “Porcentaje de familias con un mínimo de 12 meses de permanencia en el Servicio de Acompañamiento a Familias, que durante el mes 12 de estadía en el servicio llevan a cabo X<sup>2</sup> prácticas de cuidado y aprendizaje infantil promovidas por el servicio en más de 50% de las visitas realizadas”.
- b) Realizar una modificación y división del indicador de desempeño “Porcentaje de niñas y niños con un mínimo de 6 meses de permanencia en los centros de cuidado diurno que cumplen con los estándares de calidad definidos por el Programa”, en los siguientes indicadores:

- Porcentaje de centros de cuidado diurno donde al menos el X% de niños cumple las 7 prácticas saludables priorizadas.
- Porcentaje de centros de cuidado diurno que cuentan con cuidadoras con permanencia de al menos 6 meses en el Servicio de Cuidado Diurno que aplican la planificación de experiencias de aprendizaje.
- Porcentaje de centros de cuidado diurno donde se entregan alimentos de un servicio alimentario que brinda alimentación con calidad sanitaria.
- Porcentaje de centros de cuidado diurno que cuentan con equipamiento básico de acuerdo al modelo de atención integral.
- Porcentaje de centros de cuidado diurno que cumplen con los estándares de calidad definidos por el Programa.

### 2. Con respecto a la implementación, revisar el esquema de remuneraciones de los AT y AC, de modo que se establezcan honorarios diferenciados en función de los niveles de dispersión, accesibilidad y costo de transporte en las zonas de intervención del Programa.

Asimismo se recomienda evaluar la pertinencia del estipendio asignado a las madres cuidadoras, de modo que se retribuya de mejor manera las horas dedicadas a las actividades del Programa. Además se sugiere establecer un mecanismo que permita dar a las madres cuidadoras un periodo de descanso anual.

### 3. Con respecto al presupuesto, se recomienda evaluar los componentes de los costos operativos que puedan generar problemas en la atención de los servicios, en función a los montos ejecutados actualmente y las distintas realidades de las UT.

<sup>2</sup> Siendo X el número de prácticas a ser evaluadas por el Programa a partir de evidencia o estudios realizados. Se sugiere revisar la información recopilada en el estudio de Yamada y Castro (2014), “Consultoría para la evaluación de prácticas de cuidado y aprendizaje de las familias usuarias del Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más” del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.