



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Programa Nacional
**CUNA
MÁS**

Sistematización de experiencias del Programa Nacional Cuna Más ¹

DOCUMENTO DE POLÍTICA



Resumen

De acuerdo a los resultados del estudio “Sistematización de Experiencias del Programa Nacional Cuna Más”, encargado por la Dirección General del Seguimiento y Evaluación (DGSE) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se ha encontrado un programa experimentado y afianzado. La normativa es comprensiva, la cual provee un respaldo a la gestión y encausa la gran mayoría de decisiones. Cuenta con una diversidad de colaboradores en cuanto a experiencias previas, niveles de motivación, compromiso y creatividad. Finalmente, las personas identifican fácilmente los logros, tanto del Servicio de Cuidado Diurno (SCD) como del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF), respecto al desarrollo cognitivo y social de los niños y niñas, así como en sus prácticas de salud e higiene. Sin embargo, sus alcances son un poco difusos, debido a una serie de factores que se explicarán en este documento.

Recomendaciones

- Respecto a la operatividad: evaluar la posibilidad de un incentivo monetario para madres cuidadoras, socias de cocina y madres guía, que considere una escala más amplia, que contenga más peldaños y posibilidades de promoción.
- Respecto a los objetivos: mejorar la articulación entre el SAF y el SCD, y los gobiernos locales, los aliados actuales y potenciales, a fin de definir claramente los propósitos y el funcionamiento del Programa.
- Respecto a los enfoques transversales, género e interculturalidad: crear mecanismos de consulta y resolución a dilemas cotidianos, generados por la diversidad cultural de diversos actores involucrados: familias atendidas, facilitadoras, acompañantes técnicos, madres cuidadoras y usuarios del servicio de cuidado diurno. En el caso de enfoques de género, considerar metodologías que impliquen oportunidades de encuentro entre padres-niños con el propósito de alentar la participación de los padres varones.
- Respecto a la normativa y diseño: analizar las fluctuaciones en la demanda que producen la rotación de usuarios, así como las características de la población que se atiende y la que se deja de atender.

¹ Este documento ha sido elaborado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS en base al estudio “Sistematización del Programa Nacional Cuna Más”, de diciembre de 2016, encargado por la DGSE a la investigadora Jeanine Anderson.



Introducción

El Programa Nacional Cuna Más (PNCM) es un programa social focalizado creado el 23 de marzo de 2012 por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) mediante D.S. N° 003-2012-MIDIS, sobre la base del Programa Nacional Wawa Wasi. Su objetivo es mejorar el nivel de desarrollo infantil, en las dimensiones de desarrollo cognitivo, lenguaje, motriz, y socio-emocional, en niñas y niños menores de 3 años que viven en situación de pobreza. Para ello, el PNCM cuenta con dos modalidades de atención:

Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF): Consiste en visitas semanales al hogar y sesiones grupales quincenales en centros acondicionados por el Programa. Durante las visitas y sesiones grupales se desarrollan actividades con los padres y sus hijos, de 0 a 36 meses de edad, para mejorar los conocimientos y prácticas de cuidado, aprendizaje y desarrollo de habilidades.

Servicio de Cuidado Diurno (SCD): Brinda un servicio de cuidado en centros a niñas y niños de 6 a 36 meses de edad que requieren atención de sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades.

El objetivo general del estudio es sistematizar el proceso de implementación del PNCM, desde el diseño inicial, los cambios y reformas que ha tenido, considerando los niveles central y regional del programa y tomando en cuenta las particularidades de los contextos regionales. Asimismo, hacer recomendaciones viables para mejorar la implementación del Programa. En particular, se espera i) definir y analizar críticamente la línea de tiempo de la implementación del PNCM. ii) evaluar la relevancia de los cambios, modificaciones o reformas que ha tenido el PNCM desde sus lineamientos y normas hasta su implementación efectiva, considerando a los actores involucrados en las regiones, iii) analizar las fortalezas, potencialidades, cuellos de botella y nudos críticos de la implementación del Programa, así como las lecciones aprendidas en general y, en particular, la relevancia y posibilidad de adaptar el Programa a los contextos regionales. Asimismo, elaborar recomendaciones generales y específicas viables, tanto a nivel normativo como operativo, orientadas a mejorar el Programa.

Metodología

Una sistematización de experiencias es un método de investigación dentro del enfoque cualitativo. Consiste en la descripción y reconstrucción de los procesos que constituyen una experiencia social (de un programa, un proyecto, un plan, etc.) con la finalidad de realizar una intervención, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas que conduzcan a decisiones desde el conocimiento práctico de los actores.

El PNCM involucra a 7 mil personas en su funcionamiento, entre técnicos, profesionales, voluntarios y voluntarias comunales. Esta reconstrucción es sobre las experiencias de estos actores, que desde diferentes posiciones en la estructura –desde directores hasta voluntarios locales— participan en la institución. Se busca descubrir la lógica subyacente de las distintas miradas, y a partir de allí plantear una teorización de los procesos del PNCM.

Esta sistematización cuenta con un protocolo de estudio en el cual se plasman los principales objetivos y la validación de los instrumentos a ser aplicados. Para la muestra se eligieron servicios que presentaban contrastes en: antigüedad, nivel de consolidación, relación con la población, infraestructura y materiales, relación con aliados, distancia y acceso.

2 Comités de Gestión urbanos (antiguo y nuevo)	2 Comités de Gestión rurales (antiguo y nuevo)
2 Centros de Cuidado Diurno (en comité urbano)	2 Localidades de funcionamiento del SAF en cada comité rural

La muestra se ubicó en tres Unidades Territoriales (UT) del PNCM: Huancavelica, Ucayali y Piura. En Lima (sede central) se realizaron 20 entrevistas y en las UT se realizaron 58 entrevistas.

Resultados

Los hallazgos encontrados están clasificados en cuatro grandes ámbitos que responden a los objetivos de la sistematización, y que reflejan los focos de preocupación de los entrevistados y entrevistadas en las regiones mencionadas:

A. Respecto a la operatividad del Programa

A.1 Los colaboradores, contratados y voluntarios

- Las demoras en contrataciones y los puestos sin cubrir, generan sobrecarga laboral y tensiones entre los equipos contratados y el personal comunitario. Se han observado casos que han tardado hasta 3 meses para cubrir formalmente los puestos vacantes de acompañantes técnicos contratados desde la Sede Central. Por ejemplo, en Huancavelica se encontró que el SCD comprendía 180 locales en 3 provincias y contaba con 14 acompañantes técnicos, cuando tendrían que ser 19. Debido a la sobrecarga laboral, el personal de campo (acompañantes técnicos) percibe a los especialistas de UT como poco colaboradores, que trabajan en mejores condiciones, y que sólo llegan a campo cuando tienen viáticos.
- En relación a las remuneraciones o estipendios, el estudio evidencia preocupación y fastidio en los actores por los bajos estipendios que reciben las madres cuidadoras, madres guías, socias de cocina y facilitadores, en compensación por las labores que realizan. Esta situación ha sido reconocida, no solo en varias instancias del Programa, desde especialistas en la Sede Central hasta el personal comunitario, sino que parece ser una de las razones por las cuales el Programa estaría perdiendo a sus mejores colaboradores. Eso sucedió en Piura, donde el costo de vida y la oferta de otros empleos para mujeres constituye una competencia para el Programa y no le permitiría mantener a su personal de campo con experiencia.

A.2 La cogestión y su potenciación

- Se ha observado que el funcionamiento de los Comités de Gestión varía mucho, especialmente en lo que respecta a su dinamismo y capacidad de iniciativa. Se encontró que muchos de los miembros de los Comités de Gestión tienen una larga trayectoria como líderes locales, cuentan con amplia experiencia en organización, negociación con otros actores, identificación de problemáticas, entre otros temas. Sin embargo, no ha sido muy frecuente identificar que el PNCM aplique recursos



para potenciar estas capacidades, sobre todo porque los miembros de los Comités de Gestión desarrollan una gran cantidad de tareas rutinarias administrativas.

- En el trabajo de campo no se constataron situaciones en que los Comités de Gestión hubiesen canalizado comentarios sobre situaciones, problemas o preguntas que puedan tener los diversos actores respecto al Programa.

B. Respeto a los objetivos del Programa

- El estudio encontró que hay logros importantes en los niños y niñas identificados por los usuarios y colaboradores del Programa, como el aprendizaje de hábitos de higiene, mejoras en la alimentación, mejor interacción social con los pares y con personas adultas, y mayor familiaridad con juegos, canciones, cuentos y juguetes.
- Queda cierta duda sobre los aportes respecto al desarrollo cognitivo y lingüístico. A partir de la información recogida sobre las interacciones con las madres cuidadoras, del desarrollo de las diversas actividades de aprendizaje en los centros de cuidado diurno, y de las visitas a los hogares que reciben acompañamiento familiar, se sugieren dos posibles explicaciones de esta situación. La primera se relaciona con las cuidadoras, cuyo perfil, selección, capacitación, motivación y mecanismos de soporte no siempre responden a las necesidades requeridas en las localidades. La segunda se refiere a la pertinencia cultural de las actividades y el currículo en ambos servicios. En las diversas localidades de la intervención es necesario repensar sobre las diversas infancias y el respeto por la variabilidad en los procesos de desarrollo infantil.
- El Programa se ha propuesto establecer puentes con otros programas sociales y otros sectores del Estado para apoyar a las familias con niños y niñas de 0 a 3 años, ya sea en lo referente al cuidado y aprendizaje, así como en su salud y entorno familiar. Se observó que todavía se está trabajando en afianzar los vínculos con los gobiernos locales y regionales. Las intervenciones tanto del SAF como del SCD se inician con un inventario de las organizaciones y servicios locales, observándose que buena cantidad de hogares y centros antiguos (heredados del Programa Nacional Wawa Wasi) no han actualizado sus relaciones con el entorno. Existe una concentración de las relaciones con los establecimientos de salud y otras instancias del Ministerio de Salud, mientras que son casi nulas las relaciones con las entidades de otros sectores.

C. Respeto a los enfoques transversales

C.1 El enfoque de género

- El PNCM plantea la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato para varones y mujeres. Esto se cumple en todos los estamentos de colaboradores, salvo en los puestos de las madres cuidadoras y madres guía en el SCD. La ausencia de varones en los centros de cuidado diurno no es un factor que se deba al Programa, sino que responde a factores sociales y culturales de nuestro país. De otro lado, se observó a varones en cargos de especialistas, acompañantes técnicos y, en menor medida, facilitadores.
- La brecha identificada se refiere al rol que deben asumir las madres usuarias, sustentado en el binomio madre-hijo que se deriva de los lineamientos de Desarrollo Infantil Temprano (DIT). Sin embargo, este rol asignado no es el

mismo en todas las tradiciones locales, variantes culturales, ni arreglos familiares, donde participan también el padre, la familia extensa o los vecinos cercanos. Se observa que los materiales y estrategias del Programa expresan no solo homogeneidad en patrones de crianza, sino también un modelo único y universal de crianza y de organización de la vida familiar, que no siempre corresponde a la diversidad de familias peruanas. Asimismo, se corre el riesgo de aumentar las desigualdades en la división sexual del trabajo y recargar las actividades de las madres sin ofrecerles alternativas.

C.2 El enfoque intercultural

- Las propuestas que hacen algunos conductores, diseñadores y consultores del Programa reflejan una visión sobre el desarrollo infantil que no toma en cuenta las diferencias que existen en las minorías culturales. Los especialistas de las UT, debido a su amplia experiencia trabajando con minorías culturales, conocen estas variantes y tienen la capacidad de identificarlas y diagnosticar los posibles problemas que se podrían presentarse en el trabajo con las comunidades indígenas. Sin embargo, sus inquietudes suelen quedar como quejas puntuales y aisladas sin que existan mecanismos del Programa que permitan convertirlas en un argumento consistente sobre la pertinencia cultural de las intervenciones. Esto estaría originando situaciones de incompreensión y/o rechazo de las familias usuarias.
- Se observó falta del conocimiento de la lengua local de muchos de los colaboradores del Programa.
- El personal comunitario (madres cuidadoras, facilitadores) quienes se encargan directamente de la atención de los niños y niñas y sus familias, son quienes asumen la mayor responsabilidad de la adaptación cultural, lo que en muchos casos sobrepasa su formación y autoridad, pues solo reciben lineamientos y mensajes del Programa demasiado generales, tales como “respetar la cultura”, “aceptar las creencias de los padres”, entre otros.
- El diálogo intercultural que promueve el Programa se reduce a una conversación entre estos actores, bajo el argumento que ellos son de la comunidad y conocen sus particularidades culturales. Sin embargo, estos dilemas, opciones y sus consecuencias no llegan a las instancias superiores de decisión.
- No se debe suponer que los espacios rurales son homogéneos, ni tampoco la pertenencia a una zona urbana.





D. Respeto a la normativa y el diseño del Programa

- Se pudo constatar que existe una confusión acerca de los objetivos y alcances de cada servicio, entre los actores comunales y usuarios, e incluso entre colaboradores del Programa. Por ejemplo, en Ucayali donde el SAF estaba recientemente implementado al momento de efectuarse el trabajo de campo, se pudo observar que no se cumplía el criterio de focalización para el SAF ni para el SCD. Este último operaba en zonas urbanas y rurales, además existía un Centro Infantil de Atención Integral (CIAI) en una comunidad shipiba y en otra comunidad de características similares funcionaba el SAF. Frente a este panorama, la población percibe como una decisión arbitraria si se ofrece el SCD o el SAF en su comunidad.
- En Huancavelica, la migración de hogares a centros de cuidado diurno todavía no se había completado y existe una estrecha convivencia entre ambos modelos. Los acompañantes técnicos atienden tanto al CIAI como a los centros de cuidado diurno, hogares bifamiliares y hogares unifamiliares. La población no diferencia mucho entre una y otra modalidad, pero tienen una clara preferencia por los hogares de cuidado diurno sobre las otras modalidades. La población confunde Cuna Más con Wawa Wasi, y el Servicio de Acompañamiento a Familias con Qatari Wawa.
- Los colaboradores y usuarios reconocen que con el PNCM ha habido un incremento en los recursos económicos, como presupuestos para locales, materiales y alimentos en su comunidad. En cuanto a la calidad, los actores perciben que ha mejorado frente al programa anterior, pues también han podido asistir a talleres de capacitación, monitoreo, entre otros.

Recomendaciones

A. Respeto a la operatividad del Programa

A.1 Los colaboradores, contratados y voluntarios

- Ampliar el conjunto de recompensas simbólicas para el personal: certificados, felicitaciones, regalos, festejos, reconocimiento en la comunidad local.
- Combinar actividades de capacitación y asistencia técnica con programas de captación y retención del personal en base a incentivos.
- Promover la incorporación del personal comunitario (voluntario) a la Ley del Voluntariado (2016)².
- Descentralizar los procesos de contratación, ajustar los criterios y procesos de selección y aplicar mecanismos que agilicen la cobertura de plazas nuevas y vacantes.

A.2 La cogestión y su potenciación

- Aprovechar el capital acumulado de los dirigentes, líderes locales y organizaciones sociales de base, sus vínculos con otras organizaciones, experiencia organizativa y política, y su función como canalizadores de información sobre el entorno.
- Reconocer en las fiestas y eventos diversos de la comunidad las oportunidades de afirmación del rol y los objetivos del

PNCM, especialmente en zonas de población indígena, considerando dichos eventos como oportunidades de aprendizaje que complementen las rutinas del SCD y del SAF.

- Evaluar la posibilidad de incluir mayor variedad en la composición y funcionamiento de los Comités de Gestión, buscando maneras de superar el cumplimiento rutinario de funciones administrativas y llegar a situaciones en que sean capaces de impulsar iniciativas propias en favor de la niñez de su ámbito.

A.3 La producción de conocimiento y sus usos

- Promover estudios y evaluaciones sobre el Programa, tales como evaluaciones de impacto, de procesos, costo-beneficio y sobre los logros del Programa, en términos de índices de desarrollo infantil, de satisfacción de usuarios, entre otros.
- Volcar el conocimiento del Programa hacia un proyecto de diversificación, de creación de modelos intermedios e híbridos, con adecuación cultural y regional.

B. Respeto a los objetivos del Programa

- Trabajar conjuntamente con las madres cuidadoras para hallar actividades significativas para ellas, que sean capaces de comprometer sus energías y dedicación. Podrían implicar nuevas estrategias de enseñanza para los niños, presentándoles modelos de comportamiento adulto en interacción con otros niños.
- Estudiar y llevar a las sesiones SAF y salas de SCD, las prácticas que en diferentes localidades de la intervención, podrían impulsar procesos de aprendizaje y ejercicio del lenguaje en contextos domésticos y en situaciones espontáneas que involucren a los niños y niñas.
- Asegurar el respeto por la diversidad en los procesos de desarrollo infantil. Repensar las consignas, contenidos, soportes pedagógicos. Asimismo, incluir el componente de educación de adultos en metodologías, contenidos, soportes pedagógicos, en lo que respecta a la orientación que reciben los acompañantes técnicos.
- Adoptar como práctica continua el mapeo de los servicios de apoyo a las familias a nivel de las UT y a nivel local, los que incluyen servicios y programas privados, programas de la cooperación internacional, de gobiernos locales, entidades religiosas, ONG, entre otros. Combatir la tendencia a caer en rutinas de relacionamiento desarrolladas solo con un grupo de potenciales aliados.

C. Respeto a los enfoques transversales

C.1 El enfoque de género

- Tener claridad sobre la relación entre el cuidado diurno y el trabajo materno, así como el efecto de la visita SAF sobre la ocupación laboral de la madre, todo ello en aras de contribuir a una política nacional de aumento de los ingresos de las familias y promover su graduación del Programa JUNTOS.

² La Ley establece beneficios para los voluntarios que acrediten una prestación del voluntariado mayor a 180 jornadas de tres horas cada una. Por ejemplo, puntaje adicional si postulan a programas de viviendas de interés social, acceso a becas que administra el Ministerio de Educación a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC). Asimismo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) otorga a los voluntarios que hayan prestado servicio voluntario una certificación como reconocimiento a la labor desarrollada, documento que le permitirá tener acceso a los beneficios posteriores a la acción voluntaria. Los voluntarios y las Organizaciones de Voluntariado, para ser reconocidos como tales, deben estar inscritos en el Registro de Voluntarios, a cargo del MIMP (con vigencia de cinco años contados desde la fecha de expedición de la respectiva inscripción). Revisar lo normado en el Decreto Supremo N° 008-2004-MIMDES



- Desarrollar metodologías que impliquen oportunidades de encuentro padres-niños, a fin de alentar la participación de los padres varones y favorecer la responsabilidad paterna, tomando las precauciones del caso para no desalentar la participación de las madres solteras.
- Fortalecer la vinculación del Programa con Defensorías Municipales del Niño, Niña y Adolescente (DEMUNAS) y Centros de Emergencia Mujer (CEM) y ampliar la capacitación que se proporciona a colaboradores y actores locales en temas de violencia doméstica, violencia contra niños y niñas, y formas de detenerlas.

C.2 El enfoque intercultural

- Diseñar e implementar mecanismos de consulta y resolución de incidencias en campo que permitan a los acompañantes técnicos, madres cuidadoras y facilitadores recibir un respaldo inmediato de las UT o Sede Central frente a dilemas y dudas que surgen con las familias usuarias.
- Enfatizar las relaciones con aliados que sean organizaciones indígenas y organizaciones interétnicas, como el Concejo de Comunidades Nativas de Ucayali, y trabajar con ellos para formular planes y actividades enfocadas en la infancia de sus respectivas comunidades y pueblos.
- Intensificar las iniciativas actuales que establecen incentivos y facilidades para el aprendizaje de lenguas

indígenas, amazónicas y andinas. Ajustar el peso que se otorga al conocimiento de lenguas indígenas en los concursos y la evaluación de colaboradores (tal como se hace en el caso amazónico).

- Sensibilizar a los colaboradores con respecto al uso de términos que podrían sonar peyorativos o despectivos, tales como el término “las mamitas” para referirse a las madres usuarias, lo que podría generar distanciamientos.

D. Respeto a la normativa y el diseño del Programa

- Estudiar la posibilidad de crear servicios híbridos e intermedios entre el SCD y el SAF, previo análisis de la demanda de los usuarios. Para ello se requiere trabajar sobre una base de datos con información más exacta sobre las condiciones económicas, laborales, organizativas, culturales de los lugares donde se pretende ampliar la intervención del Programa, lo que permita diseñar otras modalidades de atención, tales como servicios de cuidado por horas o por temporadas, horarios ampliados, cuidado no continuo, entre otras modalidades
- En el diseño de nuevas modalidades, considerar características del Programa Wawa Wasi que la población sigue valorando, tales como flexibilidad de horarios, posibilidad de establecer una relación estable con una cuidadora en particular, mayor involucramiento de padres de familia, entre otros.

