



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Programa Nacional
**CUNA
MÁS**

El Modelo de Cogestión Comunitaria del Programa Nacional Cuna Más: Una mirada a su diseño y principales procesos de implementación¹

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

El Programa Nacional Cuna Más (PNCM) cuenta con un marco normativo y lineamientos para implementar el Modelo de Cogestión Comunitaria (MCC), el cual establece la forma de participación de los actores comunitarios y las funciones que deben cumplir en corresponsabilidad con los equipos técnicos de las Unidades Territoriales y la Sede Central del PNCM.

La evaluación ha encontrado que el diseño del modelo enfrenta desafíos, debido a diversos cambios contextuales a nivel nacional, regional y local, así como a una mayor complejidad de las prestaciones que brinda el PNCM. En consecuencia, las condiciones de participación que el Programa propone actualmente a los actores comunitarios no se adaptan a sus características y no resultan atractivas para la mayoría de ellos, reflejándose en una baja participación de los actores involucrados en la gestión de los servicios (Comités de Gestión y Comités de Vigilancia), así como en una alta rotación de los actores involucrados en la prestación de los servicios (principalmente, Madres Cuidadoras del Servicio de Cuidado Diurno).

Asimismo, al analizar la implementación del MCC, se identificó subprocesos (gestión financiera y gestión de locales) que se realizan con sobrecarga de labores para los actores involucrados en estos subprocesos. Si bien el Programa brinda soporte a los actores comunitarios a través de capacitaciones, se ha identificado que éstas tienen oportunidad de mejora, tanto en el diseño como en la ejecución. Finalmente, los actores comunitarios valoran positivamente el acompañamiento y la asistencia permanente de los Acompañantes Técnicos.

Recomendaciones

- Conformar Equipos de Gestión Territorial, dependientes de las Unidades Territoriales, que fortalezcan la labor de los actores comunitarios para una mejor gestión y prestación de los servicios.
- Fortalecer el rol del PNCM en el involucramiento de actores locales en temas de Desarrollo Infantil Temprano (gobierno local y otros actores relevantes de los espacios de coordinación local).
- Reformular la estrategia de trabajo con actores comunitarios a cargo de la prestación de servicios desde un esquema de “voluntariado” hacia un esquema de “generación progresiva de competencias”.
- Reformular la propuesta metodológica de las actividades de desarrollo de capacidades dirigidas a actores comunitarios, en lo relativo a la intensidad y al contenido de las capacitaciones.
- Desarrollar un sistema de monitoreo de actores comunitarios, que sea de uso de la Sede Central y Unidades Territoriales, y capacitar a actores clave del PNCM en el uso del sistema de monitoreo como herramienta de gestión.

¹Este documento ha sido preparado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS en base al informe “Evaluación de diseño e implementación del modelo de cogestión comunitaria del Programa Nacional Cuna Más”. Elaborado por la firma APOYO Consultoría con el financiamiento del MIDIS.



Introducción

El PNCM fue creado en marzo de 2012 mediante DS 003-2012-MIDIS, sobre la base de la experiencia del ex Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW). El Programa tiene como objetivo “mejorar el desarrollo infantil de las niñas y niños usuarios, a través de tres objetivos específicos: (i) incrementar el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de los niños; (ii) fortalecer los conocimientos, capacidades y prácticas de las madres gestantes y familias para el cuidado y aprendizaje; y (iii) fortalecer el vínculo afectivo entre los padres o cuidadores, y los niños”. La población objetivo del PNCM está compuesta por familias y/o madres gestantes con hijos menores de tres años que viven en zonas urbanas o rurales en situación de pobreza o pobreza extrema. El PNCM brinda dos servicios:

- Servicio de Cuidado Diurno (SCD): Brinda atención integral a niñas/os entre 6-36 meses de edad en zonas de pobreza urbana, que requieren atención de sus necesidades básicas en salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. Actualmente a través de esta modalidad se atiende a 59,897 niñas/os en 2,173 centros de cuidado, en 398 distritos².
- Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF): Busca mejorar los conocimientos y prácticas de cuidado, aprendizaje infantil y desarrollo de habilidades/capacidades a través de visitas semanales (1 hora) a hogares y sesiones grupales mensuales con madres gestantes, y familias con niñas/os menores de 36 meses de edad, en zonas de pobreza rural. Actualmente por medio de esta modalidad se atiende a 111,757 familias en 610 distritos³.

Ambos servicios son gestionados localmente por miembros de la comunidad, capacitados y asesorados por personal de la Sede Central y de las Unidades Territoriales del PNCM. Esta forma de participación comunitaria, en la implementación de los servicios, se denomina Modelo de Cogestión Comunitaria (MCC).

El DS N° 001-2013-MIDIS define el modelo como una “estrategia de gestión, basada en la corresponsabilidad, en la que el Estado y la comunidad organizada participan, de manera coordinada y articulada, en la ejecución de las prestaciones del Programa Nacional Cuna Más ..., de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”. En el caso del PNCM, el modelo se operacionaliza en la Directiva N° 012-2016-MIDIS/PNCM “Lineamientos técnicos para la implementación y funcionamiento de los servicios bajo el modelo de cogestión comunitaria del Programa Nacional Cuna Más” (en adelante los “Lineamientos del MCC”). En estos lineamientos se establecen tres puntos clave para el funcionamiento de los servicios: (i) la participación social, (ii) el voluntariado y (iii) la vigilancia social; asimismo, se establecen roles y funciones de los actores comunitarios involucrados en la gestión (Comité de Gestión y Consejo de Vigilancia) y en la prestación del SCD (madres cuidadoras, madres guía, guías de familia y socias de cocina) y del SAF (facilitadoras).

Los Lineamientos del MCC plantean que el objetivo general del modelo es “promover condiciones favorables para la cogestión de los servicios del PNCM con la participación comprometida y voluntaria de la comunidad, organizada en Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia”. Como objetivos específicos del modelo se señalan los siguientes:

- Fortalecer las capacidades de los miembros de las Juntas Directivas de los Comités de Gestión y demás actores comunales para la cogestión de los servicios del PNCM.
- Fortalecer las plataformas de vigilancia en su función de vigilancia de la gestión y calidad de los servicios del programa.
- Potenciar las capacidades de la comunidad para promover acciones que favorezcan el desarrollo infantil de las niñas y niños menores de 36 meses, a través de la incorporación de propuestas concertadas en espacios comunitarios y de la vigilancia comunitaria.
- Implementar y contribuir a la consolidación del modelo con pertinencia cultural para la prestación y vigilancia de servicios de calidad del programa.
- Impulsar la intervención articulada de organizaciones públicas, privadas y comunitarias para el diseño e implementación de propuestas a favor del desarrollo infantil temprano.

Este estudio buscó evaluar el diseño y los procesos del actual esquema de operación del PNCM, basado en el MCC, para la entrega de los servicios, a fin de implementar las mejoras correspondientes.



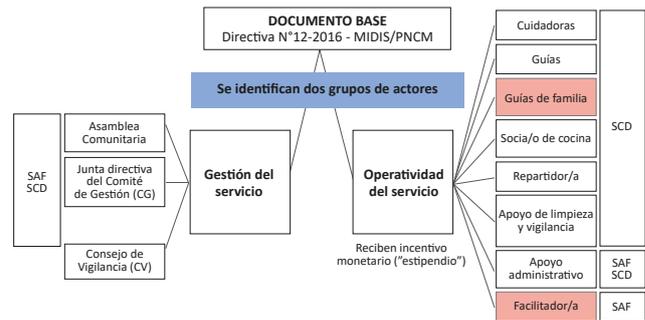
²Datos al cierre de junio de 2019. ³Datos al cierre de junio de 2019. ⁴Aprobada con Resolución de Dirección Ejecutiva N° 1169-2016-MIDIS/PNCM, del 21 de noviembre de 2016. ⁵Las madres cuidadoras son las encargadas de la atención integral de los niños; las madres guía son madres cuidadoras con experiencia que asumen un rol de asesoría en los SCD, las guías de familia son actores comunitarios que realizan visitas a los hogares usuarios, con el fin de dar consejería a las madres y a los padres de familia sobre distintos aspectos vinculados con el desarrollo del niño o niña; las socias de cocina están a cargo de la preparación de los alimentos que reciben los niños, para lo cual deben verificar el buen estado de los insumos y las condiciones de almacenamiento. ⁶Las facilitadoras son responsables de realizar las visitas a hogares y apoyar en las sesiones de socialización e inter-aprendizaje con las familias usuarias. Son reconocidas por la comunidad y capacitadas por el acompañante técnico.



Metodología

Se emplearon técnicas cualitativas, integrando el análisis de información primaria y secundaria. En cuanto a la información secundaria, se revisaron los documentos normativos vinculados con el modelo, investigaciones y evaluaciones anteriores del PNCM y de su antecesor, el Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW), así como literatura sobre esquemas de participación comunitaria.

En cuanto a la información primaria, ésta se recogió en 7 distritos de 6 regiones del país: Lima, Piura, Cusco, Puno, Loreto y Ucayali. Se realizaron entrevistas a profundidad a funcionarios de la Sede Central y Unidades Territoriales del PNCM y entrevistas grupales a los actores comunitarios involucrados en la implementación del Programa, organizados en 13 Comités de Gestión; asimismo, se entrevistó a exfuncionarios del PNCM y del PNWW (ver Tabla 1). Los distritos del estudio fueron seleccionados para tener una muestra que refleje las diferentes condiciones en que se implementa el PNCM, considerando regiones naturales (costa, sierra y selva), número de usuarios y prestación de ambos servicios (SCD y SAF).



Fuente: Directiva N° 012-2016-MIDIS/PNCM "Lineamientos técnicos para la implementación y funcionamiento de los servicios bajo el modelo de coestión comunitaria del Programa Nacional Cuna Más"

Tal como sucedía en el Programa Wawa Wasi, los Lineamientos del MCC establecen que los actores comunitarios y el Estado son corresponsables en la prestación de los servicios del PNCM. En este marco, se ha encontrado que los actores comunitarios tienen una alta relevancia en el trabajo directo con los niños/as y familias usuarias, tanto en el SCD como en el SAF. Sin embargo, no se han encontrado espacios de "negociación" con la comunidad en cuanto al diseño, seguimiento y evaluación de la intervención. La falta de corresponsabilidad en el diseño de la intervención no es un aspecto negativo necesariamente, sin embargo, supone que la comunidad no tiene injerencia en decidir qué se demanda o qué puede aportar al Programa. Si bien existe un enfoque intercultural, a partir del cual existe la consigna de respetar las prácticas culturales diversas, se busca promover prácticas de crianza, higiene, nutrición y salud adecuadas para garantizar un adecuado desarrollo del niños/as.

Otro punto identificado en relación al diseño del MCC es que, mientras la estructura de actores comunitarios que soporta el modelo se ha mantenido desde el Programa Wawa Wasi, con algunos ajustes, las características de los actores involucrados en este modelo, el contexto social y los servicios proveídos por el Programa han evolucionado. A continuación, se resumen los principales cambios:

- **Cambios en las comunidades:** Algunas tendencias han influido en el sentido de pertenencia a las comunidades de los ciudadanos: i) La violencia y percepción de inseguridad ciudadana, sobre todo en el ámbito urbano del país (87% de la población en 2017 se siente insegura en el país), lo cual ha afectado el sentido de comunidad, de tal forma que sólo el 40% de la población considera que puede confiar en la gente de su barrio o comunidad⁷, tanto en entorno urbano como en rural. ii) La migración que tuvo como consecuencia una reconfiguración de la sociedad urbana y rural en el país (en 1993 el 56% de la población se encontraba en el ámbito urbano, mientras que en 2017 este porcentaje se ha incrementado a 79%). Estas tendencias afectan el funcionamiento del MCC, dado que la pérdida del sentido de comunidad implica una pérdida en el sentido de contribución voluntaria de las comunidades, el cual es uno de los pilares del modelo.
- **Cambios en el Estado:** Dos tendencias en el Estado son relevantes para el funcionamiento del MCC: i) el incremento gradual en la cultura de transparencia en la gestión de recursos del Estado, y ii) la profesionalización de las actividades de entidades públicas. Lo primero está vinculado con la creciente percepción de corrupción en el Estado, por lo cual, con el paso de los años se ha promovido una mayor

Tabla 1: Número de entrevistas realizadas por región

Región	Entrevistas a profundidad		Entrevistas grupales		Distrito seleccionado	Comité de Gestión
	Programadas	Realizadas	Programadas	Realizadas		
Sede central	8	16				
Cusco	13	5	2	7	Paucartambo	- Valdivieso Bueno (SCD) - Sitichalunag Pukllaynin (SAF)
Lima	14	7	2	15	San Juan de Lurigancho	- Miguel Grau (SCD) - Señor de los Milagros (SCD) - Santa Rosa del Sauce (SCD)
Loreto	13	6	2	10	Belén	- Santa Elena (SCD) - Cuna de Jesús (SAF)
Piura	10	7	2	7	La Matanza	- Semillitas del Futuro (SCD) - Esperanza del mañana (SAF)
Puno	10	8	2	7	Antauta	- San Antón (SCD) - Arroyito de Larimayo (SAF)
Ucayali	10	6	2	7	Padre Abad Nueva Requena	- Avilla Aguaytía (SCD) - Nueva Requena (SAF)
Total	78	55	12	53	53	

Fuente: Informe Final. Elaboración: MIDIS-DGSE



Resultados

En cuanto al análisis del diseño se ha identificado que la estructura del MCC no ha variado significativamente desde el Programa Wawa Wasi. En general, se mantienen los mismos actores comunitarios a cargo de la prestación de servicios y aquellos a cargo de la gestión de los mismos, quienes participan bajo un esquema de voluntariado. Asimismo, se mantiene el rol asesor y de fortalecimiento de capacidades de los funcionarios del PNCM, tanto de la Sede Central como de las Unidades Territoriales. El Gráfico 1 muestra los actores comunitarios que participan en el MCC, siendo las Guías de Familia y los Facilitadores/as, los nuevos actores del Programa.

⁷Según un estudio de opinión pública realizado por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2017).

⁸Según datos de los censos nacionales 1993, 2007 y 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

transparencia en la información sobre la gestión de recursos públicos. Ello podría tener implicancias en la labor de los Comités de Gestión, pues la justificación de gastos es una de sus funciones. En relación a lo segundo, el Estado está en camino de profesionalizar los servicios ofrecidos, muestra de esto es que entre los años 2004 y 2015 el Índice de Desarrollo del Servicio Civil en Perú se ha incrementado de 14 a 41, ubicándose por encima del promedio regional. Ello implicaría que la calidad técnica esperada de la prestación de servicios es cada vez más alta, con lo cual, las expectativas del trabajo con los actores comunitarios podrían requerir un mayor nivel de profesionalización. Estas dos tendencias guardan relación con la carga que asumen los actores comunitarios.

- Cambios en los servicios que ofrece el PNCM:** El Programa parte de un enfoque centrado en el desarrollo integral del niño/a, distinto al del Programa Wawa Wasi centrado en brindar oportunidades laborales o educativas a las madres, lo cual implicó una serie de cambios en las modalidades de atención del PNCM, siendo la más importante la transición de la atención brindada en el SCD desde los hogares de las madres cuidadoras hacia locales comunitarios, lo cual implicó más responsabilidades para los Comités de Gestión en relación a la gestión de locales y de recursos humanos, así como mayores exigencias de capacitación para las madres cuidadoras y facilitadores, quienes deben cumplir con los estándares de calidad que requiere la atención integral de la primera infancia. Asimismo, la ampliación de cobertura ha implicado un mayor requerimiento de actores comunitarios por los Comités de Gestión, generándose mayores exigencias para la gestión de recursos humanos y financieros a cargo de dichos Comités.



Los cambios en diferentes contextos han influido en el sentido de comunidad, reflejándose en una baja participación voluntaria de los actores, uno de los pilares del MCC. El estudio identificó que las Asambleas Comunitarias, que son los espacios de elección de los miembros de los Comités de Gestión y los Consejos de Vigilancia, y de rendición de cuentas de los mismos, no se realizan con regularidad o tienen baja participación de los miembros de la comunidad. Cuando las Asambleas se realizan, los asistentes tienen poco conocimiento sobre sus objetivos y, en general, sobre el funcionamiento del Programa y, específicamente, sobre sus roles en el MCC.

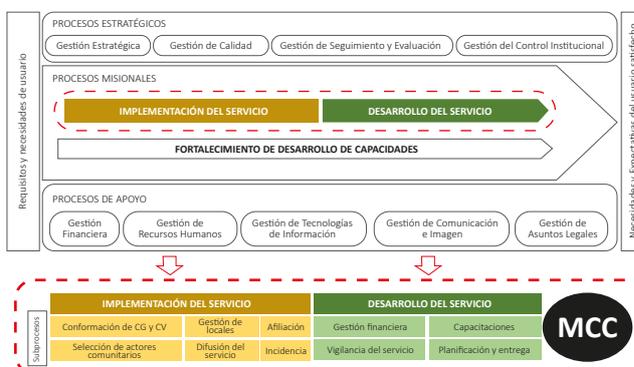
Los Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia también adolecen de baja participación y dificultades para la renovación de sus miembros. Asimismo, dada la alta carga administrativa para la rendición de gastos, los Comités de Gestión, en general, no

realizan actividades de incidencia para el posicionamiento del PNCM y el desarrollo infantil temprano en la comunidad, recayendo esta labor en los Acompañantes Técnicos. En cuanto a los Consejos de Vigilancia, se observó que en la mayoría de zonas visitadas no estaban activos, no contaban con un instrumento estandarizado para realizar la vigilancia, y por lo general, su función se reduce a apoyar a los integrantes del Comité de Gestión, dejando de lado su función de vigilancia del mismo y de la calidad de los servicios. En cuanto al apoyo administrativo para los Comités de Gestión, no ha sido posible incorporar a este actor en todos los casos, debido a que el estipendio no resulta atractivo, y las labores administrativas han recaído en el Acompañante Técnico.

El estudio también identificó una alta rotación de madres cuidadoras del SCD⁹, quienes expresan descontento por el monto del estipendio recibido en relación con la cantidad de horas dedicadas al servicio (generalmente más de 8 horas diarias) y requerimientos de capacitación que exige su labor actual. Asimismo, ante la dificultad para incorporar al apoyo de limpieza y vigilancia de locales (por el bajo nivel del estipendio, según señalan los actores entrevistados), las labores de limpieza han recaído en las madres cuidadoras. Por su parte, las facilitadoras del SAF han manifestado dificultades de desplazamiento para atender a las familias en las zonas rurales dispersas.

En cuanto al análisis de la implementación, el estudio analizó dos de los tres procesos misionales del PNCM pues es donde están presentes los actores comunitarios, tal como está establecido en el Manual de Operaciones vigente¹⁰. El Gráfico 2 muestra los procesos y subprocesos asociados al MCC.

Gráfico 2: Procesos y subprocesos asociados al MCC



Fuentes: Manual de Operaciones PNCM 2017 y Directiva N° 12-2016-MIDIS/PNCM "Lineamientos técnicos para la implementación y funcionamiento de los servicios bajo el modelo de coestión comunitaria del Programa Nacional Cuna Más". Elaborado por DGSE-MIDIS

La ejecución de los subprocesos asociados al modelo ocurren en función de las características del PNCM (estipendio, carga laboral, capacitaciones, entre otras) y características del contexto (dispersión, factores climáticos, sentido de comunidad, entre otras) que afectan a los actores y a las condiciones bajo las cuales operan los servicios. La Tabla 2 presenta un resumen de los principales hallazgos por cada subproceso analizado.

En suma, se identificó que cuatro de seis subprocesos asociados a la implementación del servicio presentan dificultades y limitaciones en su correcto funcionamiento (la conformación de los Comités de Gestión y Comités de Vigilancia, la gestión de locales, la selección de actores comunitarios y la incidencia). La baja participación de actores dispuestos a asumir responsabilidades afecta a los subprocesos de conformación de

⁹Este hallazgo también ha sido encontrado en otras evaluaciones realizadas al PNCM, tales como la Auditoría de Desempeño del SCD (Contraloría General de la República, 2014), Sistematización del PNCM (DGSE-MIDIS, 2015), Evaluación de Diseño y Ejecución presupuestal de Cuna Más (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

¹⁰Manual de Operaciones del PNCM 2017, aprobado por Resolución Ministerial N° 274-2017-MIDIS.



los Comités de Gestión y los Comités de Vigilancia, y selección de actores comunitarios. Mientras que la recarga de actividades que suponen los subprocesos de gestión de locales y de incidencia, no permiten que se desarrollen adecuadamente.

Subproceso	Hallazgos del trabajo de campo
Implementación del servicio	
Conformación de Comités de Gestión (CG) y Consejos de Vigilancia (CV)	<ul style="list-style-type: none"> Hay pocas personas dispuestas a asumir ese rol de manera voluntaria. Hay poca difusión del PNCM con autoridades y líderes locales y poca asistencia de familias no usuarias a las asambleas. El rol de las Unidades Territoriales en este subproceso es más activo durante la implementación del Programa en la localidad, y se reduce en las renovaciones posteriores de los Comités de Gestión y los Comités de Vigilancia.
Gestión de locales	<ul style="list-style-type: none"> La obtención de un local depende del apoyo de las autoridades de turno, y la rotación de los mismos genera un riesgo para la continuidad del uso de locales comunitarios. Hay demoras para conseguir locales, y poca participación de los especialistas de las Unidades Territoriales. Hay demoras en las transferencias para reparación de locales.
Selección de actores comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> Hay muchos interesados en las convocatorias, pero pocos terminan el proceso por el monto del estipendio ofrecido. Hay alta rotación de voluntarios, demandando la selección de candidatos constante, convirtiéndolo en un subproceso largo y tedioso.
Difusión del servicio	<ul style="list-style-type: none"> No presenta mayores dificultades, ocurre según las necesidades de cumplimiento de metas de atención de los Comités. Se utilizan diversos canales: medios de comunicación, "puerta a puerta", "boca a boca".
Afiliación	<ul style="list-style-type: none"> Según familias usuarias es un proceso sencillo. No se ha identificado dificultades.
Incidencia	<ul style="list-style-type: none"> A pesar de su importancia, no ocurre de manera continua, hay pocas actividades coordinadas con la comunidad (usuarios y no usuarios de los servicios) y con los gobiernos locales. Posibles barreras: escaso interés de la comunidad, instrucciones poco claras del PNCM sobre cómo proceder, alta carga de responsabilidades de los actores comunitarios involucrados (Comités de Gestión).
Desarrollo del servicio	
Gestión financiera	<ul style="list-style-type: none"> Consiste en retirar el dinero del banco, administrar los recursos y realizar la justificación de gastos. Retirar dinero del banco implica un costo para los Comités de Gestión, especialmente cuando tienen que recorrer grandes distancias. Las transferencias para reparación de infraestructura presentan las mayores demoras. La principal dificultad de la justificación de gastos está en los diversos formularios que se tienen que presentar como parte del subproceso. Los comités de Gestión demandan capacitaciones más prácticas sobre justificación de gastos.
Capacitaciones	<ul style="list-style-type: none"> Los actores capacitados reciben mucha información en corto tiempo y solicitan que se dosifiquen los contenidos. Los temas de capacitación no se adecúan a los actores comunitarios y solicitan que las metodologías sean más prácticas. En el caso de los Comités de Gestión solicitan que se los capacite en temas vinculados a habilidades blandas (negociación, liderazgo, trabajo en equipo, etc.); en el caso de actores comunitarios a cargo de la prestación del servicio, se menciona la necesidad de contar con soporte emocional y psicológico.
Planificación y entrega	<ul style="list-style-type: none"> Se cumplen con las actividades programadas según los lineamientos técnicos de los servicios del PNCM. Las madres cuidadoras del SCD cumplen una jornada muy extensa, que incluye asumir la limpieza de los ambientes de los locales. Se ha identificado alta rotación y dificultades para conseguir nuevo personal. Los facilitadores/as del SAF manifiestan que el desplazamiento es su principal dificultad, así como la falta de materiales para realizar las visitas.
Vigilancia del servicio	<ul style="list-style-type: none"> Su ejecución depende de la existencia e involucramiento de los Consejos de Vigilancia, los cuales son muy variantes (no en todas las zonas visitadas se encontró el Consejo de Vigilancia activo). Cada miembro del Comité de Vigilancia prioriza los temas que observan, según su criterio, y no cuentan con un instrumento estandarizado que facilite la vigilancia. No se ha encontrado evidencia que la información generada por los Comités de Vigilancia se sistematice y se utilice en la gestión del Programa.



También se identificaron dificultades en los cuatro subprocesos asociados al desarrollo del servicio (capacitaciones, planificación y entrega, vigilancia del servicio y gestión financiera). En primer lugar, la gestión financiera es el subproceso que supone las mayores dificultades para los Comités de Gestión, principalmente por la diversidad de formularios a presentar para justificar gastos, contando con poco involucramiento o ningún apoyo administrativo, y debido al conocimiento técnico que esta labor requiere. En segundo lugar, la vigilancia del servicio, uno de los pilares del MCC, es mínima o nula, ya que los Comités de Gestión, en varios casos se encuentran inoperativos debido a la baja participación y al poco seguimiento que los Acompañantes Técnicos realizan a estos actores. En tercer lugar, se encontró que las capacitaciones a los Comités de Vigilancia son muy intensivas, lo que dificulta el entendimiento de los temas abordados; los temas de capacitación no se adecúan a los actores comunitarios y las metodologías requieren ser más prácticas. Finalmente, con respecto a la planificación y entrega, se encontró que las actividades dispuestas en los lineamientos se cumplen durante la entrega de los servicios. Sin embargo, la calidad de éstos varía en función de factores relacionados al contexto (dispersión, clima) y al PNCM (características del Acompañante Técnico, apoyo de autoridades locales), los cuales afectan el apoyo que reciben los actores comunitarios y el esfuerzo que deben realizar para prestar los servicios.

Conclusiones

- A partir de los hallazgos encontrados en el diseño y la implementación del MCC, el estudio concluye que si bien el Modelo viene funcionando y permitiendo la operación del Programa, tal como está diseñado actualmente no resulta pertinente para asegurar la plena participación de los actores comunitarios, poniendo en riesgo el logro de los objetivos establecidos para el modelo y la sostenibilidad de los servicios del PNCM.
- A partir del análisis también se han identificado oportunidades de mejora que han sido clasificadas en cuatro ejes temáticos:

- Estrategia de trabajo con actores comunitarios:** En el caso de los actores a cargo de la prestación de los servicios, existe un desbalance entre las responsabilidades que asumen y la retribución económica que reciben. Esta situación resulta contradictoria con lo establecido en los Lineamientos de Cogestión del PNCM, según los cuales el esquema de voluntariado implementado se encuentra alineado a la Ley del Voluntariado. De acuerdo con el análisis realizado, el voluntariado del PNCM, tanto por las horas de trabajo que demanda como por su exigencia técnica, es una actividad que está sustituyendo a un trabajo remunerado¹¹. Por otro lado, en el caso de los actores comunitarios a cargo de la gestión de los servicios (Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia), se ha identificado una percepción de sobrecarga de actividades, principalmente por la ejecución de labores de gestión financiera y gestión de locales; por ello existiría una baja disposición a participar en estos cargos, debido a la naturaleza administrativa de las funciones, las que son percibidas como "tediosas".
- Desarrollo de capacidades:** El PNCM provee capacitaciones diseñadas con la intención de minimizar la brecha entre lo exigido por el Programa y lo que la comunidad puede ofrecer.

¹¹Según el Artículo 2° de la Ley del Voluntariado (Ley N° 29094), "...El voluntariado lo podrá prestar una persona natural, independientemente; o una organización de voluntarios agrupados bajo la forma de una asociación sin fines de lucro, y en ningún caso, podrá sustituir al trabajo que se realiza en forma remunerada."



La calidad de estas capacitaciones afecta directamente al servicio prestado, por lo que se considera importante que el Programa se involucre en un proceso continuo de identificación e implementación de capacitaciones, basándose en las necesidades de la comunidad. Al respecto, los actores comunitarios señalan que los temas abordados deberían incluir temas relacionados a habilidades blandas (como negociación y liderazgo), las cuales resultarán útiles para el cumplimiento de sus funciones; mientras que los actores comunitarios a cargo de la prestación de servicios solicitan que se trabaje la dimensión psicológica, dada la alta carga emocional que implican sus labores. Además, se percibe que las capacitaciones son muy intensivas, pues se abarcan varios temas en poco tiempo (por ejemplo, los Comités de Gestión reciben dos jornadas de todo el día al año), lo cual dificulta la asimilación de los conocimientos.

Al considerar el diseño de las capacitaciones es importante tener en cuenta que existe heterogeneidad de habilidades entre los actores comunitarios. Analizando las bases de datos del PNCM se encontró que el grado de instrucción de los actores a cargo de la prestación de los servicios varía en cada región. En el caso del SCD en la Selva, se identifica que la mayor parte de los actores comunitarios ha llegado a completar secundaria (82%). Sin embargo, este porcentaje disminuye significativamente para el caso del SCD en la Sierra Norte (57%), dado que hay un alto porcentaje de actores cuyo máximo grado de instrucción es primaria (27%).

Cabe precisar que más allá de las capacitaciones recibidas, los actores comunitarios valoran positivamente la asistencia permanente de los Acompañantes Técnicos del PNCM. Los conocimientos técnicos con los que cuentan los Acompañantes Técnicos hacen que éste sea un actor clave para el funcionamiento del servicio, pues guía a los actores comunitarios para el cumplimiento de las funciones y actividades que deben realizar. Sin embargo, se ha identificado que existe una brecha asociada a la cantidad de Acompañantes Técnicos en el PNCM. Según información del Programa, a febrero de 2019, el 12% de Comités de Gestión del SAF no contaba con un Acompañante Técnico propio; para el caso del SCD, esta cifra asciende a 18%.

- **Labor de incidencia pública:** La labor de incidencia comprende todas las actividades que tengan como finalidad la concientización e involucramiento de la comunidad y sus autoridades respecto del desarrollo infantil temprano. Además de ser un proceso fundamental para los objetivos del PNCM en torno a la promoción del DIT en las comunidades, es importante para la operación de PNCM, dado que éste opera en corresponsabilidad con la comunidad. El estudio identifica que no existe contacto continuo con la comunidad no usuaria, ni con sus autoridades, y tampoco se han identificado esfuerzos de articulación con los gobiernos locales. La limitada labor de incidencia, entre otros factores, tiene como consecuencia una baja participación de la comunidad en dos subprocesos importantes del PNCM: la elección de Comités de Gestión y Comités de Vigilancia, y la rendición de cuentas del Programa a la comunidad. Por otro lado, el poco interés de la comunidad no usuaria y de las autoridades locales hacia las actividades del PNCM, resulta en un problema para la operatividad del mismo. Un ejemplo de ello se encuentra en el subproceso de gestión de locales en el SCD, pues resulta indispensable contar con un local cedido por la comunidad; no

obstante, la facilidad de obtención de dicho local dependerá de la importancia que la autoridad de turno le atribuya al PNCM.

Se identifican dos factores que influyen en la limitada labor de incidencia: i) la poca claridad acerca de cómo proceder (la normativa del PNCM no especifica cómo se deben realizar las labores de incidencia); y ii) la recarga de actividades de los actores a cargo de este subproceso (Comité de Gestión y Acompañantes Técnicos).

- **Involucramiento del PNCM en las comunidades:** Se refiere al apoyo y seguimiento que reciben los Comités de Gestión por parte de los funcionarios del Programa (Sede Central y Unidades Territoriales). Esta responsabilidad recae directamente en el Acompañante Técnico, quien es el nexo directo entre los Comités de Gestión y el PNCM. Se ha identificado que la información generada por los actores comunitarios se utiliza de forma limitada para la toma de decisiones en torno a la implementación de acciones dirigidas a prevenir dificultades propias de cada contexto y a corregir oportunamente problemas en la gestión y prestación de servicios. Asimismo, se han identificado cuellos de botella derivados de la centralización de algunos subprocesos, como la gestión financiera para reparaciones de los locales del SCD, las cuales se realizan a través de transferencias extraordinarias que son demandadas por los Comités de Gestión y que debe ser aprobadas por la Sede Central. Otro subproceso que presenta dificultades para los actores comunitarios es la gestión de locales. La percepción de los actores es que el PNCM no se encuentra involucrado en este subproceso, de modo que la responsabilidad recae en los Comités de Gestión. Esta situación representa un riesgo para la prestación del SCD, pues la pérdida de un local implica el cese del servicio hasta encontrar otro local comunitario que pueda ser cedido en uso. Dicha búsqueda no es una tarea sencilla dado que depende del apoyo de las autoridades hacia el PNCM.

Recomendaciones

1. Incorporar al modelo de cogestión comunitaria Equipos de Gestión Territorial, dependientes de las Unidades Territoriales, que fortalezcan el acompañamiento técnico a los Comités de Gestión y Comités de Vigilancia para una mejor implementación y desarrollo de los servicios, sobre todo en el inicio de sus operaciones. Cada Equipo de Gestión Territorial estaría integrado por un Coordinador Territorial, Acompañantes Técnicos, Acompañantes Comunitarios, Consejeros (profesionales encargados de brindar soporte emocional y psicológico a las madres cuidadoras y facilitadores) y Administradores. Los Equipos de Gestión Territorial estarán a cargo de la asistencia técnica de un conjunto de Comités de Gestión y Comités de Vigilancia según las necesidades del territorio que identifique cada Unidad Territorial del PNCM.
2. Reformular la estrategia de trabajo con actores comunitarios a cargo de la prestación de servicios (madres cuidadoras, madres guía, guías de familia y socias de cocina en el caso del SCD; y facilitadores en el caso del SAF) desde un esquema de "voluntariado" hacia un esquema de "generación progresiva de competencias". Ello requiere establecer un Sistema de Acreditación de Competencias para los actores comunitarios a cargo de la prestación de servicios.



3. Reformular la propuesta metodológica de las actividades de desarrollo de capacidades dirigidas a actores comunitarios, en lo relativo a la intensidad y contenido de las capacitaciones. Para ello se requiere:
 - Establecer un proceso de identificación de necesidades de capacitación que podría estar a cargo de los Equipos de Gestión Territorial de las Unidades Territoriales. Este proceso debe realizarse como un proceso conjunto a través del cual se establezcan los compromisos de participación y las necesidades de capacitación de los diferentes actores comunitarios.
 - Elaborar lineamientos para el diseño e implementación de las actividades de capacitación tomando en cuenta los enfoques andragógico y vivencial.
 - Diseñar e implementar en forma continua un módulo de desarrollo de habilidades blandas dirigido a los actores comunitarios a cargo de la gestión de servicios.
 - Incluir en los Equipos de Gestión Territorial a profesionales encargados de brindar soporte emocional y psicológico a los actores comunitarios a cargo de la prestación de servicios.
 - Articular las actividades de desarrollo de capacidades con reconocimientos por desempeño, los cuales deben servir a los Acompañantes Técnicos como mecanismos de reforzamiento hacia los actores comunitarios.
4. Fortalecer el rol del PNCM en el involucramiento de actores locales, mediante la participación en los espacios de concertación que promueven los gobiernos locales, y mediante el establecimiento de convenios en el marco de las competencias que otorga la Ley Orgánica de Municipalidades. La función de incidencia con los gobiernos locales podría estar a cargo de los Acompañantes Comunitarios que son parte de los Equipos de Gestión Territorial.
5. Desarrollar un sistema de monitoreo de actores comunitarios que sea de uso de la Sede Central y Unidades Territoriales del PNCM. Para ello se requiere:
 - Identificar e incorporar indicadores relacionados con los procesos críticos de la implementación del modelo (como por ejemplo, tasa de rotación de actores comunitarios, vencimiento de cesión de locales, requerimiento de partidas presupuestales extraordinarias).
 - Incorporar un módulo de gestión comunitaria en los sistemas de información y Tablero de Control del PNCM.
 - Establecer un procedimiento de reporte de indicadores por parte de los Equipos de Gestión Territorial de las Unidades Territoriales.
6. Capacitar a actores clave del PNCM en el uso de sistemas de información como herramienta de gestión. Para ello se requiere:
 - Diseñar e implementar un módulo de capacitación sobre el sistema de información dirigido a funcionarios de la Sede Central y Equipos de Gestión Territorial de las Unidades Territoriales.
 - Diseñar videos instructivos sobre el sistema de información y designar el personal necesario para brindar asistencia técnica en su uso.

