

Avances de Investigación

Educación y aprendizajes

**Más que una guardería
El tránsito de Wawa Wasi
a Cuna Más en Jicamarca**

Virginia Rey Sánchez Suárez

26

**Más que una guardería
El tránsito de Wawa Wasi
a Cuna Más en Jicamarca**

Avances de Investigación 26

Más que una guardería El tránsito de Wawa Wasi a Cuna Más en Jicamarca

Virginia Rey Sánchez Suárez¹

-
- 1 Rosa Virginia Rey Sánchez Suárez es Magíster en Ciencias Políticas y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y comunicadora social de la Universidad de Lima. Se desempeñó como Directora de Comunicaciones del estudio Niños del Milenio/Young Lives, que implementa GRADE, donde trabajó entre abril del 2007 y marzo del 2017. La autora desea agradecer a todas las personas que generosamente le brindaron entrevistas para este documento. Agradece en especial a las trabajadoras de campo del Programa Nacional Cuna Más porque su experiencia en el terreno fue clave para los hallazgos obtenidos. En todas ellas solo encontró auténtico compromiso con los niños y niñas de escasos recursos que atienden, además de un sincero interés de que mejore Cuna Más.

La serie Avances de Investigación, impulsada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), busca difundir los resultados en proceso de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es realizar investigación académica rigurosa con un alto grado de objetividad, para estimular y enriquecer el debate, el diseño y la implementación de políticas públicas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta investigación es una versión revisada de la tesis de la autora, aprobada para obtener el grado de magister en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Esta publicación, y la investigación en la que se sostiene, no han contado con financiamiento externo.

Lima, marzo del 2017

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572 Lima 18
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Director de Investigación: Santiago Cueto
Asistente de edición: Diana Balcázar
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación: Amaurí Valls M.
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono: 247-4305 / 265-5146

Índice

Resumen	7
1. Introducción	9
2. El servicio de ciudadano de cuidado infantil y su requerimiento de personal especializado	13
3. Aspectos metodológicos	39
4. Estudio de caso: El desarrollo infantil temprano y la atención y educación de la primera infancia a cargo de Cuna Más	45
5. Logros y limitaciones de la implementación del componente de aprendizaje infantil de Cuna Más en la comunidad campesina de Jicamarca	63
6. Análisis de hallazgos de campo con la literatura y apreciación de observadores especialistas	81
Conclusiones	97
Referencias	101
Anexo	109

RESUMEN

El estudio buscó comprender problemas de gestión de recursos humanos del Programa Nacional Cuna Más –sucesor del Programa Nacional Wawa Wasi– para implementar su propuesta de aprendizaje infantil temprano (AIT) a las/os niños que acudían, en 2014, al servicio de cuidado diurno de Cuna Más en la comunidad campesina de Jicamarca, zona pobre periurbana (provincia de Huarochirí, Región Lima Provincias). Es un estudio de caso cualitativo, sustentado en recojo de información en campo a través de 11 entrevistas entre agosto 2013 y diciembre del 2014, a diversos perfiles de trabajadores; padres de familia; funcionarios que monitorean y expertos. Cuna Más nació en 2012 arrastrando problemas que tenía Wawa Wasi, como la precaria condición laboral de la madre cuidadora (MC) y su magro salario: es la trabajadora más cercana al usuario principal –los niños–, o la “burócrata de la calle”. Pese a la gran alza del presupuesto de Cuna Más y creación de nuevos puestos para reforzar el AIT, las MC siguen como “*voluntarias*” y ganan una “*contribución*” muy inferior a la remuneración mínima legal. Ello estaba documentado en informes públicos, que también advirtieron de las limitaciones de formación de las MC de Wawa Wasi para aplicar herramientas pedagógicas. En Cuna Más, las MC tampoco reciben capacitación directamente. Si Cuna Más no mejora su trato a las MC, podría incumplir sus metas de AIT.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2012 se determinó que el Programa Nacional Wawa Wasi se convirtiera gradualmente en el Programa Nacional Cuna Más para mejorar su calidad educativa. Dicha mejora pedagógica no se ha podido alcanzar por la brecha de implementación entre la norma y su aplicación en el servicio en algunos locales durante el año 2014, como los de la comunidad campesina de Jicamarca, en Huarochirí, Región Lima provincias. Ciertas dificultades se asociarían a la falta de personal calificado para aplicar el llamado componente de aprendizaje infantil en dichos locales de Jicamarca, que es una zona peri urbana. En el presente estudio, se busca determinar los problemas de gestión de recursos humanos para implementar la propuesta de aprendizaje infantil temprano a los niños y niñas que asisten a esos locales en Jicamarca. Se incluyó en el estudio, a modo de referente, un local en un asentamiento humano en un distrito con acceso más rápido a vías asfaltadas y medios de transporte, en la Región Lima, y que además, cuenta con un profesional que no tienen los locales de Jicamarca: un educador. La presente investigación aporta a la discusión sobre las políticas públicas de desarrollo infantil temprano y la forma en que el Estado ofrece dicho servicio.

El desarrollo infantil temprano, según la literatura académica, es una herramienta que puede contribuir a compensar las carencias que enfrentan los niños y niñas de hogares pobres para que evolucionen en sus dimensiones física, cognitiva, lingüística y socio-emocional. Las intervenciones de desarrollo infantil temprano, asimismo, deben

realizarse durante los primeros tres años de vida porque en esa etapa los niños aprenden rápidamente y, también, aquellas tienen que comprender simultáneamente los aspectos de nutrición y salud; educación, protección y orientación a la familia.

El Estado peruano crea el Programa Nacional Cuna Más, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), para brindar el servicio de cuidado y atención a los infantes entre seis meses y tres años en zonas pobres y pobres extremas, buscando compensar las carencias socioeconómicas de sus familias que impiden el desarrollo infantil temprano pleno de tales niños y niñas. Esta es la alternativa integral de cuidado infantil que el Estado ha diseñado para cerrar las brechas en el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de los infantes de hogares vulnerables. Así, el Programa Nacional Cuna Más, y antes su predecesor, el Programa Nacional Wawa Wasi, mediante su servicio han buscado que los infantes que son atendidos en sus centros tengan la oportunidad de desarrollar todo su potencial.

Este trabajo busca responder la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha implementado la gestión de recursos humanos del servicio de Cuna Más para aplicar la estrategia de aprendizaje infantil temprano a los niños y niñas que asisten a los locales en la comunidad campesina de Jicamarca, distrito de San Antonio, provincia de Huarochirí (Región Lima Provincias), así como en el local de un asentamiento humano, en la Región Lima durante el año 2014?

Esta investigación es importante porque es la primera vez que se realiza un estudio sobre la aplicación del componente de aprendizaje infantil temprano en los locales del Programa Nacional Cuna Más en la comunidad campesina de Jicamarca, Huarochirí, así como en un local en un asentamiento humano, en Lima. Cuna Más es parte de un programa público social relativamente nuevo y, por ende, poco estudiado por las ciencias políticas.

Esta investigación también es relevante porque contiene información de los propios actores involucrados en la aplicación de la propuesta de aprendizaje infantil temprano en los locales de Cuna Más en Jicamarca, y los del asentamiento humano, así como la provista por los usuarios del servicio y la oficina que lo supervisa. Finalmente, esta investigación tiene valía porque permitirá comprender las razones por las que ciertos elementos del esquema de aprendizaje infantil temprano se aplican exitosamente y otros no en los locales de Cuna Más en Jicamarca y en el local del asentamiento humano.

El objetivo principal de este estudio es comprender los problemas de gestión de recursos humanos, que a nivel local tiene el Programa Nacional Cuna Más, para aplicar su propuesta de aprendizaje infantil temprano para los niños y niñas que asisten a los locales de Cuna Más, de la comunidad campesina de Jicamarca, distrito de San Antonio, provincia de Huarochirí, Región Lima Provincias, durante el año 2014. Este es un estudio cualitativo de caso que permitiría servir para entender lo que está ocurriendo en muchos locales de Cuna Más, y conocer la forma en que se implementa un tipo de política pública.

La primera hipótesis es que debido a que el tránsito del Programa Nacional Wawa Wasi al Programa Nacional Cuna Más –en 2012– se hizo sin contar con el plan del componente de aprendizaje infantil temprano, su implementación en la comunidad campesina de Jicamarca, Huarochirí, en el año 2014, ha enfrentado obstáculos. La segunda hipótesis es que la falta de la propuesta de aprendizaje infantil temprano durante el 2014, en los locales de Cuna Más en Jicamarca, ha causado problemas en la gestión de los recursos humanos que le corresponde aplicar dicho componente. La tercera hipótesis es que la ausencia de una política adecuada de recursos humanos para el personal de Cuna Más impide que se implemente totalmente la propuesta de aprendizaje infantil temprano, que se evidencia en el incumplimiento

de las metas, tanto del programa, como las de los propios servidores de los locales de Cuna Más en Jicamarca, Huarochirí, durante el año 2014.

En el primer capítulo se explica y discute el marco teórico relativo a los servicios de desarrollo infantil temprano, así como la teoría de la implementación de políticas públicas; posteriormente, en el segundo se describe la metodología usada; en el tercero, se brinda el contexto de la atención a la primera infancia en el Perú y, específicamente en Jicamarca; en el cuarto se describen y analizan los problemas encontrados para la implementación del servicio con la herramienta del análisis retrospectivo; y en el quinto contrastamos las hipótesis con los hallazgos del trabajo de campo, la literatura revisada y las opiniones de expertos. Finalmente, se brindan conclusiones, y de algunas de las cuales se podría discutir implicancias para las políticas públicas.

2. EL SERVICIO DE CUIDADO INFANTIL Y SU REQUERIMIENTO DE PERSONAL ESPECIALIZADO

En este capítulo presentamos el estado de la cuestión y el marco teórico. El estado de la cuestión comprende la revisión bibliográfica sobre el desarrollo temprano de los infantes y la necesidad de un personal capacitado para que labore en los centros que brindan el servicio de atención de los infantes. En el marco teórico se exponen diferentes posiciones académicas sobre las nociones de calidad de los servicios de cuidado y desarrollo infantil. Finalmente, se describe la teoría de la implementación de políticas públicas que se usará para analizar la puesta en práctica del componente de aprendizaje infantil en los locales de Cuna Más en Jicamarca, Huarochirí.

2.1. Introducción al desarrollo infantil temprano y a la atención y educación de la primera infancia

En este trabajo hemos recurrido a literatura académica sobre desarrollo infantil temprano (DIT), en inglés *early childhood development* (ECD). Entre los estudios que emplean el término exacto o de forma parecida están los de autores como María Caridad Araujo, Helen Baker-Henningham, Steven W. Barnett, Santiago Cueto, Patrice Engle, Sally Grantham-Mcgregor, Florencia López-Bóo, Robert Myers, Natalia Streuli, Mary Eming Young, Martin Woodhead, entre otros. Otros investigadores que han hecho estudios sobre el tema en el Perú,

como Ernesto Pollitt, Juan José Díaz y Mary Penny usan el término “desarrollo infantil”, haciendo la referencia a la etapa “temprana” en sus respectivas publicaciones.

La investigación sobre el desarrollo de los infantes, que tiene entre sus pioneros a Jean Piaget –empieza a escribir del tema en la década de 1920– se ha ido profundizando desde entonces gracias a diversos investigadores. Un académico más reciente en la materia, Robert Myers, definió el desarrollo infantil de la manera siguiente: "El desarrollo del niño o niña es un proceso de cambio en el cual este aprende a hacer frente a niveles cada vez más complejos de movimiento, pensamiento, sentimiento y relaciones con otros" (Myers 1993a: 21).

Por su lado, una red internacional que agrupa a investigadores e instituciones involucradas en la niñez temprana, The Consultative Group on Early Childhood Care and Development acuñó la denominación *Early Childhood Care and Development* (ECCD) y la ha empleado en diversas publicaciones realizadas por sus expertos afiliados, como los mencionados Myers y Young, entre otros.

La otra sigla que emplearemos para nuestra investigación es la de atención y educación de la primera infancia (AEPI), cuyo equivalente en inglés es *early childhood care and education* (ECCE). Rebecca New y otros lo han definido como *early childhood education*. Los investigadores como Gunilla Dahlberg, Peter Moss y Alan Pence lo denominan: *early childhood education and care*, es decir, similar término con un ligero cambio de orden. Entre los autores que han escrito sobre AEPI están Gabriela Guerrero y Juan León.

De acuerdo a los contenidos de los estudios y libros revisados, los términos mencionados se estarían refiriendo de forma general a lo mismo. El Programa Nacional Cuna Más, usa el término aprendizaje infantil temprano, que es menos frecuente en la literatura académica, y se heredó de su antecesor, el Programa Nacional Wawa Wasi.

Una primera contribución de Myers a la academia fue plantear que no basta con garantizar la supervivencia de los infantes, sino que se requiere que esos niños tengan la oportunidad de desarrollar su potencial individual y social. El argumenta que los investigadores y los Gobiernos se habían enfocado principalmente en reducir la mortalidad infantil de los recién nacidos e infantes, es decir, en su salud física, descuidando los otros aspectos del desarrollo infantil: físico-motora (moverse, coordinar); cognitivo (pensar y razonar), emocional (sentir) y social (relacionarse con otros).

Myers afirmó que todas las dimensiones del desarrollo infantil eran igual de importantes, según el justificó en mayor amplitud en el libro que publicó y que marca un hito en la literatura sobre el desarrollo de la infancia: *The twelve who survive*, traducido al español como *Los doce que sobreviven*. (Myers 1993b) El título del libro alude a la responsabilidad que tienen los Estados y la sociedad civil para que los 12 de cada 13 niños que sobrevivirán en el mundo durante su primer año de edad (92%) –cifras de ese año, 1991– tengan un desarrollo que les permita alcanzar una vida digna. El autor nota que desde 1960 se había reducido sustancialmente la mortalidad infantil puesto que en ese año solo sobrevivían 5 de cada 6 niños (83%), pero reclama que el mayor número de niños que se salvan, sobre todo los de hogares pobres, merece además la posibilidad de desarrollar plenamente su potencial –en los aspectos físico-motor, mental, social y emocional– para romper con la transmisión de la pobreza entre generaciones (Myers 1993b).

La aproximación al desarrollo infantil de una manera integral, y considerando su nivel socioeconómico familiar, también fue promovida por otros autores, como Pollit desde sus primeros estudios. La primera conclusión de una investigación más reciente liderada por él dice: “En comparación con los niños no pobres, sanos y bien nutridos, los niños

que nacen y crecen en la pobreza sufren una desventaja progresiva en el desarrollo de sus competencias y en la adquisición de conocimientos para responder a las demandas educativas” (Pollit, León y Cueto 2007: 526).

Por el mismo año, un grupo de investigadores (Grantham-Mcgregor y otros 2007) alertaron que todavía existen más de 200 millones de niños menores de cinco años que no alcanzan su potencial de desarrollo cognitivo por la pobreza, deterioros en su salud y deficientes cuidados. La cantidad de niños fue calculada usando los indicadores de desnutrición infantil y pobreza absoluta, los que sí emiten la mayoría de países del mundo, a diferencia de otros indicadores infantiles que no están disponibles universalmente. Los autores, después de advertir que incluso la cifra podría estar subestimada, lamentan que los responsables de las políticas públicas sean indiferentes a este grave problema. Como dicen los mismos investigadores “A pesar de que los funcionarios públicos reconocen que la pobreza y la desnutrición están relacionadas con la mala salud y el incremento de la mortalidad, admiten en menor medida su efecto en el desarrollo infantil o el valor de las intervenciones tempranas” (Grantham-Mcgregor y otros 2007: 60)².

Estos académicos, con el respaldo de diversas investigaciones científicas previas, advierten que los primeros años de la infancia son particularmente importantes porque en esa etapa el cerebro empieza a desarrollarse. Luego, si el infante es perjudicado por su ambiente, su cerebro puede quedar dañado por el largo plazo con efectos en su estructura y funcionamiento (Grantham-Mcgregor y otros 2007). Sin embargo, también citan evidencia internacional de niños que sufrieron daño durante su infancia y pudieron recuperarse después con intervenciones, cuya eficacia generalmente es mayor, cuanto más temprana.

2 Traducción propia.

Myers, por su lado, sugiere que las estrategias de intervención infantil deben comprender cinco enfoques complementarios: atención directa de los niños, formación de los que atienden los niños, el desarrollo de la comunidad, el reforzamiento de las instituciones, y el fortalecimiento de la conciencia y demandas sobre el desarrollo infantil. Asimismo, Myers plantea cinco principios que guíen los programas de atención infantil: prioridad para los niños en riesgo, aplicar un enfoque amplio y participativo, adaptarse a los diversos contextos culturales, reforzar y complementar las respuestas locales, y buscar soluciones eficientes para alcanzar el mayor número de niños de familias de escasos recursos económicos (Myers 1993b).

Pollit, asimismo, termina las conclusiones de su estudio mencionado arriba, diciendo que los efectos negativos de los niños que estuvieron expuestos a la pobreza crónica pueden atenuarse mejorando la salud, la nutrición y la educación de los niños antes de que se escolaricen y también después (Pollit y otros 2007).

Sin embargo, no hay oferta de centros educativos preescolares (0 a 6 años) en la totalidad del territorio del Perú, y los que funcionan en las áreas más pobres, –rurales y urbano-marginales– (mayoritariamente estatales), tienen deficiencias de infraestructura, mobiliario, material pedagógico y, sobre todo, de falta de personal calificado (e incentivado) para esta tarea.

Según las últimas estadísticas disponibles del Ministerio de Educación, el 78,8% promedio de los niños peruanos de 3 a 5 años recibía Educación Inicial en año 2013. El déficit de atención de Educación Inicial es mayor para los niños pequeños de las áreas rurales, puesto que la cobertura es del 73,8%, incluso pese a que en estas se requiere más de tales instituciones para compensar las carencias socioeconómicas propias de familias pobres, que son la mayoría de sus pobladores.

Así recientemente la investigadora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Florencia López Bóo, encontró que de los cuatro países del estudio longitudinal Niños del Milenio / Young Lives, el Perú no es solo el que tiene la mayor desigualdad entre ricos y pobres, sino también que la brecha en una prueba de vocabulario receptivo entre los niños y niñas pobres respecto de los no pobres, comienza desde a los cinco años de edad (López Bóo 2013). La economista obtuvo ese hallazgo mediante el análisis de una prueba de vocabulario (*Peabody*) tomada a los niños de hogares pobres y no pobres que sigue el estudio Niños del Milenio en Perú, Etiopía, India y Vietnam. Además, dicho déficit se mantiene más persistentemente en Perú que en los otros tres países, tres años después. Esto quiere decir que los niños pobres del Perú tendrán, en el futuro, menos oportunidades de equipararse al nivel cognitivo de sus pares con más ingresos.

Precisamente, la creación de Cuna Más buscaba atender población infantil no cubierta y mejorar el aspecto cognitivo, que fue una de las deficiencias identificadas en el Programa Nacional Wawa Wasi, sobre el cual se creó Cuna Más. En efecto, Cueto y otros probaron que casi no había impacto cognitivo ni motor en los niños que asistían al Programa Nacional Wawa Wasi.

“... la realidad es que este (programa Wawa Wasi) falla en mejorar las habilidades del lenguaje y el desarrollo motor. Nosotros demostramos que había una pequeña diferencia en términos de habilidades de motricidad fina, gruesa y de lenguaje [a favor] de los niños que asistieron durante al menos seis meses a un Wawa Wasi, en comparación con los que habían permanecido en casa”, (Cueto y otros 2009: 34)³.

3 Traducción propia.

Si la situación de los niños más pequeños y pobres del Perú se compara con sus vecinos, nuestro país también queda mal parado. Un trabajo comparativo de 42 servicios de DIT en 19 países de América Latina y el Caribe, cita a un estudio (Shady y otros 2011) –aún no publicado⁴– que también usó la prueba de vocabulario mencionada (Peabody) y dice refiriéndose a la investigación de Schady, que “Este estudio encuentra que a los 6 años de edad, los niños del cuartil más pobre tienen un nivel de vocabulario equivalente al de los de niños de 3,5 años en Nicaragua, 4 años en Ecuador y Perú, y 4,5 años en Colombia”. (Araujo, López-Bóo y Puyana 2013:15). Esto, en parte, también es reflejo de la desnutrición crónica infantil que estos autores –Araujo, López-Bóo y Puyana– recuerdan que lo sufren 48% de los niños del cuartil más pobre del Perú, en comparación con el 5% del quintil más rico de nuestro país.

Otros investigadores que han estudiado la educación temprana, también sostienen que los niños más empobrecidos son los que tienen menor probabilidad de acceder a servicios de atención infantil de calidad. Al respecto, Woodhead y otros subrayan: “Causa la mayor preocupación el hecho de que los niños “más vulnerables y desfavorecidos” (priorizados por el Objetivo N° 1 de Dakar⁵) corren el riesgo de quedar excluidos de la educación inicial de calidad” (2010:36).

Se concluye los niños y niñas que son pobres en edad temprana suelen sufrir desnutrición crónica infantil y estar expuestos a otros

4 Estos datos han sido adelantados en conferencias y provienen de la misma base de datos de una investigación de Schady y otros que se publicó en 2014 (en español e inglés): Gradientes de riqueza en el desarrollo cognitivo durante la primera infancia en cinco países de América Latina. Documento de Trabajo del BID # IDB-WP-482 (Wealth Gradients in Early Childhood Cognitive Development in Five Latin American Countries).

5 Los participantes al Foro Mundial de Educación en Dakar (Senegal, 2000) se comprometieron a cumplir los objetivos de la educación para todos: <http://www.unesco.org/education/wef/en-conf/dakframspa.shtm>

factores socio económicos que dificultan que desarrollen toda su potencialidad en los aspectos físico-motor, cognitivo, lingüístico, y emocional. Esta situación ponen a los niños marginados en desventaja durante una etapa capital –ventana de oportunidad– en que ellos requieren aprendizajes básicos, que sirven como base para su vida escolar y su posterior adultez.

Asimismo, sobre la base de los hallazgos del estudio sobre el impacto (Cueto y otros) se podría interpretar que el sistema de atención infantil a los infantes peruanos de familias pobres, entonces Wawa Wasi, no estaba logrando que dichos niños desarrollasen sus capacidades motora y lingüística. Es decir, que ese servicio del Estado no estaba cumpliendo con el rol de romper con la inequidad social vigente en el país, ni compensar a dichos niños por las carencias de sus hogares. La mejora de la calidad del servicio es el tema de la siguiente sección.

2.2. El personal que trabaja en el servicio de atención a la infancia requiere formación especializada

Los criterios para definir la calidad de un programa varían según los países y las culturas, incluso al interior de las propias naciones, aunque parece haber un mayoritario consenso sobre el personal a cargo de los niños: a mayor calificación, compromiso y reconocimiento –además de afabilidad– más posibilidad de hacer bien su trabajo, lo que redundaría en la atención brindada a los niños y su desarrollo. Sin embargo, esta no es una regla que necesariamente se tiene o puede aplicar a la mayoría del mundo, denominación que prefiere usar Myers y otros autores, en vez de otras definiciones más comúnmente empleadas. En este sentido, Myers indica que muchos programas de atención infantil en países del mundo “mayoritario”, como él prefiere llamarlos, logran

que los niños desarrollen las diversas destrezas que se esperan para su edad, pese a que no cumplirían los estándares fijados en programas de nacionales industrializadas para ser considerados de buena calidad (Myers 1993b).

Independientemente de lo encontrado por Myers, tanto él como otros autores coinciden en que las personas responsables de la atención y cuidados de los niños requieren ser capacitadas en desarrollo infantil. Al respecto, es útil conocer la perspectiva de un reporte sobre el personal de AEPI en la región, hecho por UNESCO: “Los niveles de cualificación y de formación en muchos países son insuficientes e inadecuados para garantizar una atención y educación de calidad a la diversidad de contextos y grupos sociales, especialmente en el caso de las modalidades no convencionales o alternativas” (UNESCO 2010: 13-14).

Araujo y sus coautores, de su parte, sostienen que el recurso humano responsable en programas de desarrollo infantil de la región es “escaso, mal remunerado y cuenta con poca preparación”. (Araujo, López-Bóo y Puyana 2013:15).

En el Perú, el servicio de AEPI es público para la mayoría y privado para la minoría, lo que implica que el primero, usualmente de menor calidad, es para los niños de familias con menos recursos económicos.

Analizando la cobertura, entre las décadas de los 70 y 80 se registra un esfuerzo del Estado peruano para brindar la Educación Inicial a más niños en el país. Empero, los infantes pobres de las zonas urbanas en el Perú solían asistir a un Centro de Educación Inicial (CEI), mientras que lo que ofrecían a sus pares rurales –donde viven las familias con menos ingresos – eran la modalidad Pronoei (Programas no Escolarizados de Educación Inicial), más económica y de menor calidad. Así, un estudio demostró que los niños de primer grado que habían asistido a los CEI tenían un desempeño superior

que los que estuvieron en los Pronoei, y entre los primeros, tuvieron mejores resultados los que asistieron por mayor tiempo a los CEI. Esta desventaja para los niños rurales reforzaría la mencionada inequidad social en el país (Díaz 2006).

El estudio comparativo de programas de DIT en América Latina, asimismo, concluyó que la región ha priorizado la atención de niños de áreas urbano marginales, y estima que ello podría atribuirse a que en esos lugares se concentran un gran número de mujeres que trabajan fuera de casa. Pero, al mismo tiempo, el documento cuestiona que hayan descuidado a los infantes de los pueblos rurales, donde existe mayor pobreza (Araujo, López-Bóo y Puyana 2013:10).

Paralelamente, otro documento sobre 33 esquemas de DIT analizados en el mundo, arroja que las mejores intervenciones costo-efectivas son las centradas en los niños más pequeños, así como en los más desfavorecidos, y que también se debe buscar activamente la participación de las familias y los cuidadores (Baker-Henningham y López Boo 2013: 35).

Precisamente respecto al personal, Araujo y sus coautores escribieron del ex Programa Nacional Wawa Wasi: las “madres cuidadoras”... de estos centros se les daba un “pequeño estipendio” y no tenían relación laboral con el programa. Así, las cuidadoras en los Wawa Wasi no ha sido personal calificado y se les pagaba menos que la remuneración mínima vital (RMN)⁶ (Araujo, López-Bóo y Puyana 2013).

En el año 2012 se dispuso legalmente (Decreto Supremo 003-2012- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) que el Programa Nacional Wawa Wasi sería reemplazado gradualmente por el Programa Nacional Cuna Más para que el componente educativo del servicio de atención a los niños menores de tres años de edad bajo su cuidado, –los infantes de familias pobres, rurales e indígenas– fuera fortalecido. Así,

6 A la fecha del presente trabajo la RMN asciende a 750 nuevos soles mensuales.

según el artículo 2° del Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS: “El Programa Nacional Cuna Más tiene como objetivo general mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas de pobreza y pobreza extrema para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional”.

Posteriormente, en una entrevista para este trabajo en 2013, una funcionaria de nivel directivo de Cuna Más, sostuvo que “El objetivo de brindar atención integral pasa a uno más centrado en el niño y en mejorar el desarrollo infantil temprano” (*Transcripción N.1*).

Así, de acuerdo a los principios del Programa Nacional Cuna Más, este servicio busca cerrar las brechas de oportunidad entre los niños de familias privilegiadas y las que tienen desventajas socioeconómicas. Para concretar esa meta, debe contar con el personal que le permite llevar a cabo su propuesta pedagógica estipulada en leyes y normas administrativas.

Los locales de Cuna Más, en la comunidad campesina de Jicamarca, en el distrito de San Antonio, en la provincia de Huarochirí (Lima provincias), durante el año 2014, son un ejemplo de locales de este servicio cuyo personal capacitado es insuficiente para implementar directamente la propuesta pedagógica a los niños y niñas que atienden.

2.3. Debate académico entre escuelas sobre cómo debe ser un servicio de atención y cuidado infantil de buena calidad

Existen muchas teorías sobre los criterios para definir la calidad de los servicios de atención y cuidado infantil y cómo deben ser aplicados. El investigador en temas de infancia, Woodhead ha agrupado dichas corrientes en cuatro perspectivas:

- 1) Del desarrollo: enfatiza el crecimiento físico y socio-psicológico del niño, así como sus dependencias y vulnerabilidades.
- 2) Política y económica: aboga por las intervenciones tempranas sustentadas en modelos económicos de capital humano
- 3) Social y cultural: la niñez es una construcción y puede ser entendida y practicada de diferentes maneras por los niños; los objetivos, modelos y estándares deberían contemplar la diversidad.
- 4) De derechos humanos: respeta la dignidad de los niños, su derecho y capacidades para contribuir con su propio desarrollo; así como habla de la importancia del acceso a los servicios públicos⁷. (Woodhead 2006:4)

Woodhead hace la salvedad de que la reducción del gran universo de teorías sobre AEPI a cuatro corrientes es una descripción incompleta por los diferentes matices que puede haber entre los calificados dentro de algunos de los grupos. En función de esas ideas se han realizado muchos estudios y de diferente tipo: experimental, cuantitativo y cualitativo, entre otros.

Otros autores reconocidos en desarrollo infantil, como Peter Moss y Gunilla Dahlberg (2008) dicen que los investigadores del tema podrían dividirse en dos grandes grupos: a) los que creen que la calidad del servicio puede medirse en función de indicadores preestablecidos de aprendizaje del niño. b) los que son más partidarios de comprender la educación como un proceso que debe considerar la cultura y el contexto del niño.

Entre los que abogan por la cuantificación de la calidad podría estar Steven Barnett, quien se enfoca en la importancia de que los centros de desarrollo infantil cumplan con buenos estándares de

7 Traducción propia.

calidad para que los niños, sobre todo los de familias con desventajas socio-económicas, tengan una escolaridad exitosa que les permita alejarse de la criminalidad. Este autor analizó un grupo de estudios longitudinales en Estados Unidos para evaluar los impactos de la educación temprana a largo plazo. Uno de ellos, también experimental, The High/Scope Perry Preschool program, seleccionó aleatoriamente a un grupo de niños de familia afroamericanas, a quienes se les brindó una atención y educación excelente (incluyendo visitas de los maestros a los hogares de los infantes). Barnett encontró que no solo les fue bien de pequeños, sino que luego también tuvieron mayor éxito educativo y personal respecto de sus pares similares (Barnett 2008).

Empero otros académicos como Woodhead aseveran que no necesariamente se puede replicar exactamente el mismo experimento en otros contextos, ni siquiera en el propio Estados Unidos, porque ninguna realidad es igual que la otra, ni los niños y adultos involucrados.

Una autora que podría ser considerada en el segundo grupo, los que entienden la educación como un proceso es Rebecca New, quien ha escrito extensamente sobre la atención de las llamadas *scuolas* maternas italianas y, en especial, sobre el modelo emblemático Reggio Emilia. Esta es una corriente, concebida por el educador Loris Malaguzzi, que además de enfocarse en la particularidad de cada niño, cree que es indispensable que se pida el compromiso de los padres en la educación de sus hijos, así como de la comunidad en general. (New 1997). Malaguzzi creó su primer centro de desarrollo infantil en 1963, dice New, agregando que jugó un rol de liderazgo en el establecimiento del reputado sistema nacional de Italia de servicios de atención infantil temprana (New 2007: 6).

Los adultos que atienden a los niños en este –y otros modelos educativos similares– tienen que hacerlo de forma afectuosa y cálida. Así, Malaguzzi escribió “Nosotros tratamos de crear una escuela afable

donde los niños, profesores y familias sientan bienestar” (Malaguzzi 1993:9).

Según New, los cinco principios más importantes de Reggio Emilia son: 1) profesores como sujetos susceptibles de aprender, 2) el currículo escolar como un proyecto de largo plazo, 3) los múltiples lenguajes de los niños como modos de discurso construidos culturalmente, 4) el medio ambiente en el cual desarrollarse y que 5) los padres se involucren como un compromiso de la sociedad civil (New 2007: 6-7).

Respecto al aspecto de los docentes, la investigadora señala: “Reggio Emilia ofrece una visión diferente del profesional educador de atención infantil temprana –uno con un profundo respeto por el niño, así como con curiosidad por el niño mismo; una insaciable curiosidad por el proceso de enseñanza-aprendizaje, y una capacidad para la exploración y la innovación que podría ser sostenida a través de relaciones de colaboración con otros adultos”⁸. (New 2007: 10).

El programa Nacional Wawa Wasi, en un documento de su componente de aprendizaje infantil temprano (PNWW 2007), señala que su pedagogía guía era la de Montessori, que a la sazón, es considerada por el sector educativo como perteneciente a un tipo de educación más libre en la cual también se coloca a la de Reggio Emilia. Precisamente un artículo en una revista académica compara ambas corrientes pedagógicas, junto con Waldorf para encontrar las diferencias y similitudes entre ellas. Carolyn Pope Edwards señala refiriéndose a las tres pedagogías: “Ellas están edificadas en visiones coherentes de cómo mejorar la sociedad ayudando a los niños a realizar todo su potencial como personas, inteligentes, creativas y completas”⁹

8 Traducción propia.

9 Traducción propia.

(Pope 2002). La misma autora cree que “la colaboración con los padres es altamente valorada en las tres aproximaciones, y los niños son evaluados por otros significados que los exámenes tradicionales y grados” (Pope 2002).

Sin embargo, Pope también puntualiza que hay muchas áreas en que se diferencian, a nivel de principios o de estrategia:

Reggio Emilia no es un modelo formal, como Waldorf y Montessori, con métodos definidos, estándares para certificación de profesores y procesos de acreditación. En vez de ello, los educadores de Reggio Emilia hablan del desarrollo de su “experiencia” y se ven a ellos mismos como un facilitador y punto de referencia, con una manera comprometida de diálogo que empieza con una visión fuerte y rica del niño¹⁰ (Pope 2002).

Más adelante volveremos a los postulados de Reggio Emilia, que fueron mentados en nuestro trabajo de campo por diversos entrevistados que les corresponde aplicar dicha pedagogía.

Una discusión teórica sobre desarrollo temprano de inicios de la década de los noventa giró en torno a la validez de las ideas que habían primado históricamente: el mencionado Moss, junto con Pence, editaron un libro que, a través de artículos de varios autores, se cuestionó las posturas tradicionales sobre lo que implicaba un servicio de atención infantil de buena calidad, medido en términos de rendimiento del niño y su “dominio de materias” para empezar la escolaridad. (Moss y Pence 1994).

Cinco años después, los mismos autores, más Dahlberg, consolidaron los hallazgos de ese libro y fueron más allá: *Beyond Quality in*

10 Traducción propia.

Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives. Este libro es considerado un clásico en el debate académico sobre desarrollo infantil porque cuestiona a las evaluaciones de calidad del desarrollo infantil en función de solo lo que es medible: los llaman “modernistas”, en contraposición a los “postmodernistas” (Dahlberg, Moss and Pence 1999).

En la siguiente cita los autores explican por qué cambian entre su primer libro y el segundo, el término para definir el centro que provee la atención de infancia temprana: de “servicio” por el de “institución”. Ellos dicen que en su anterior libro, *Valuing Quality* (Valorando la calidad), hablaron sobre los servicios de infancia temprana, pero a través del segundo usan el término de institución de infancia temprana. “Ese cambio en el lenguaje es deliberado. (...) los términos servicios e instituciones reflejan diferentes significados. El primero es el lenguaje del proveedor y comprador, el que entrega y toma, productor y consumidor. El segundo es el lenguaje de los foros públicos, plazas o arenas, relacionado a la cultura y lo simbólico, dentro de la constitución de la sociedad civil (Dahlberg, Moss y Pence 1999:11)

A modo de resumen, Dahlberg, Moss y Pence creen que el mundo “mayoritario” aporta la incertidumbre acerca de la certidumbre, el escepticismo sobre las ideas de la universalidad y, además, tras haberse dado cuenta que existe una suerte de colonialismo de parte de la academia de los países del mundo “minoritario” (Dahlberg, Moss y Pence, 1999:165).

Myers, catorce años después de escribir su famoso libro (*Los 12 que sobreviven*) –y también luego que sus colegas Dahlberg, Moss y Pence cuestionaron a los “modernistas”– sostuvo que se mantenían las discrepancias para definir calidad entre los “modernistas” y los “postmodernistas”. Esta reflexión y otras las incluyó en un texto para

la discusión previo a la reunión anual de “Educación para Todos” del año 2007 (EPT o EFA por sus siglas en inglés).

Myers, doctor en economía, que en sus inicios laborales evaluó los servicios de primera infancia del Perú (Wawa Wasi, entre ellos), asevera que existe una tensión entre la “moderna” forma de pensamiento y el punto de vista “postmoderno” sobre la definición de calidad y los métodos para describirla. Él señala que la mayoría de definiciones de calidad siguen siendo hechas por “expertos” cuya posición es que la calidad es “inherente, identificable y universal”, además que tiene “coherencia”, término también usado para definir las ideas de los “modernistas”.

Esa corriente contrasta con la visión “postmodernista” de la calidad, que es “incierto, variable y contextual”, requiriendo negociaciones entre los diferentes actores clave, como los padres, maestros, así como los administradores y académicos, y se basa en la diversidad. Myers no tiene reservas en manifestarse partidario de la perspectiva “postmodernista”, aunque algunos colegas suyos, dijeron que él había pasado de ser un modernista inicialmente a un post gracias a su amplio trabajo en el campo en diversos países y culturas (Dahlberg, Moss y Pence 1999).

En todo caso, el propio Myers critica a UNESCO, para quien escribe ese texto, y opina que aunque el informe anual de UNESCO sobre EPT del año 2005 (Global Monitoring Report), tiene el mérito de abrir la discusión sobre la calidad en teoría, al momento de la parte práctica hace equivaler calidad con resultados académicos cuantificables. “Esta parte práctica estrecha tiene que ser complementada con una mayor atención a la calidad del entorno educativo y sus procesos.” (Myers 2006:31).

2.4. La dificultad de encontrar el punto medio entre las posiciones opuestas para un servicio de atención y cuidado infantil de buena calidad

Woodhead también cuestiona que muchos todavía conciben la educación inicial como una fase de tránsito de los niños para ingresar listos/preparados a la escuela, en vez de una etapa que tiene un valor por sí misma y que no necesariamente debe ajustarse bajo los criterios de la escolaridad para la educación primaria. Él considera que esa corriente de pensamiento establece normas para el desarrollo infantil, pero que solo reflejan prácticas culturales occidentales. Woodhead manifiesta que “Esas normas han estado siendo fuertemente moldeadas por los objetivos y las expectativas para que los niños estén «preparados» para el sistema educativo que domina en la niñez” (2006: 34)¹¹.

Por ejemplo, hacia mediados de los noventa el Banco Mundial empezó a pronunciarse sobre el tema, y las primeras publicaciones parecían inclinarse a esa tendencia. Mary Young afirmó: “Los programas de desarrollo temprano promueven el desarrollo de físico-psicológico de los infantes, ayudándolos a estar preparados para la escuela y un productivo rol en la sociedad”¹². (Young 1995: 9).

Dicha investigadora, más recientemente propone superar el paradigma de que el aprendizaje se evalúa con exámenes, y añade que en la sociedad actual, se necesita repensar la educación y enfocarse en el proceso de aprender (Young 2010:5). La investigadora agrega se debería “desarrollar los atributos esenciales que los trabajadores necesitan para competir en el competitivo mercado mundial de trabajo” (Young 2010:5). Ella luego especifica que las habilidades

11 Traducción propia.

12 Traducción propia.

sociales son ahora “tan necesarias como las cognitivas en el desarrollo de los niños pequeños” (Young 2010:5).

Pero también indica que los países necesitan un sistema para estimar y monitorear cuán listos están los niños para la escuela (y cuán preparados para aprender). Asimismo, añade que de esa manera, se puede identificar los grupos de niños más vulnerables que necesitan ser atendidos prioritariamente (Young 2010:6).

Así, Young promueve que los países apliquen un instrumento (Early Development Instrument: A Population-based Measure for Communities: EDI) que permite medir los que ella llama los cinco dominios clave universales para la primera infancia: salud física y bienestar; competencias sociales; madurez emocional; lenguaje y desarrollo cognitivo; y habilidades comunicativas y conocimientos generales. (Young 2010:6). Ella añade que esto permitirá solventar las decisiones de políticas públicas, así como su evolución para el desarrollo de la infancia temprana y la educación de la niñez (Young 2010:6).

Sobre la medición, Myres sugiere que primero los países definan en concepto y en términos operativos lo que entienden por calidad para los programas de desarrollo infantil, y acerca de la manera en que ellos usarán los resultados. El investigador enfatiza que su propuesta “difiere radicalmente de la que trata de comparar resultados en los niños usando el mismo instrumento estandarizado para todos los niños, de todos los países” (Myers 2006:33). El investigador sostiene que no se requiere que todos los países apliquen el mismo instrumento para estimar y comprar la calidad de sus programas de atención infantil: “En cambio, cada país tendrá su propio indicador de cuán seriamente ha tomado el compromiso con la calidad en sus servicios de desarrollo infantil. Más aun, al preguntarse sobre el desarrollo infantil, se debería promover el diálogo y la discusión sobre la calidad en los diferentes niveles” (Myers 2006: 33). Este autor afirma: “La comparación no será

contra un estándar internacional, sino contra el propio país”, aclarando que los países podrán ser clasificados de acuerdo a si mejoraron o no su nivel de calidad” (2006: 34).

Acerca de instrumentos de monitoreo, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se organizó el Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI 2009), que ha recopilado datos (de cognición, el lenguaje, las capacidades motoras y el desarrollo socio-emocional), sobre alrededor de 2000 niños pequeños en cada uno de cinco países de la región: Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Brasil y Perú. PRIDI evaluó a niños entre los 2 años y hasta los 4 años y 11 meses de edad, en sus hogares. Este es el primer estudio internacional de medición de programa infantil en la región, que sus promotores dicen que arroja datos confiables y comparables entre tales naciones. Como se ha señalado previamente, los países de medianos ingresos, como el Perú, carecen en su mayoría de indicadores de desarrollo infantil representativos por cada país y, que además de ello, sean susceptibles de ser comparados entre sí mismos (Engle y otros 2011). La información que se ha obtenido ayudará a tener referencias cuantitativas del desarrollo infantil en el Perú, en relación a pares de algunas naciones del continente.

Eventualmente algunos podrían discrepar de la pertinencia de este estudio, aunque la comparación sería entre países con mayores semejanzas al ser todos de la región, en vez de con naciones más diferentes, como las industrializadas.

Lo que propone Myers, por su lado, parece ser más práctico y respetuoso de la gran diversidad cultural entre los países, así como al interior de las propias naciones. Empero, los resultados de un estudio que se entiende riguroso como PRIDI, también podría ser usado como punto de partida para que el Perú, y otros países, establezcan sus parámetros y objetivos de desarrollo infantil para sus niños y niñas.

En todo caso, tomando de base las ideas de Myers, estimamos que los responsables de diseñar y de aplicar las políticas públicas podrían encontrar una suerte de punto medio, que concilie las posiciones sobre el desarrollo infantil, de modo que se recojan los aportes de cada tendencia. Es decir, que los Estados establezcan un grupo general de parámetros de calidad adecuados, pero que sean lo suficientemente flexibles para ser adaptados a las culturas y circunstancias particulares de cada región, ciudad o pueblo en que vivan los niños y niñas del país.

Independientemente de la discusión teórica y su aplicación, fundamentalmente entre académicos, no deberíamos perder de vista que mientras se están debatiendo estos temas, más de 200 millones de niños de los países en vías de desarrollo están a las justas sobreviviendo, en el sentido literal de la palabra, como lo dijo Myers a inicios de la década pasada.

El grupo de investigadores liderado por Grantham-Mcgregor recuerda que a los niños que no han recibido una atención temprana de calidad les suele ir mal en la escuela y, consecuentemente, transferir la pobreza a su siguiente generación. Ellos estiman que la pérdida en potencial humano por estos niños que no han podido desarrollarse íntegramente está asociada con recibir un 20% menos de ingresos, además de tener implicancias negativas para sus países. Por ello, en su artículo en *Lancet*, que es el primero de una serie de tres sobre primera infancia, conminan a que Estados y sociedad civil hagan uso de los programas de atención para niños pequeños, las que han probado tener un impacto positivo, sobre todo cuanto más temprano se apliquen.

Dado el alto costo para el desarrollo infantil, tanto económico como en términos de equidad y de bienestar individual, además de la disponibilidad de efectivas intervenciones, no se puede justificar más la inacción (Grantham-Mcgregor 2007:67)¹³, escriben estos académicos.

13 Traducción propia.

En el tercero de los artículos de la mencionada serie de Lancet, sus autores aseguran que las intervenciones de infancia temprana más efectivas son las que abarcan tanto a los niños como a sus familias –mediante un acompañamiento guiado–, e integran las diversas dimensiones del desarrollo infantil, además de tener una duración adecuada en intensidad, calidad e integradas con servicios de nutrición y salud (Engle y otros 2007).

2.5. Aplicación de la teoría de la implementación de las políticas públicas

Es después de la decepción generalizada que produjeron sucesivos fracasos de loables programas sociales en Estados Unidos de la década del sesenta – algunas de gran escala y con fuerte compromiso económico fiscal – que la ciencia política dejó de ignorar la implementación de las políticas públicas, creándose una nueva corriente de investigación, escribió Luis Aguilar Villanueva. Él es editor y autor del estudio introductorio de un compendio de ensayos de diversos académicos especializados en la implementación de políticas públicas. Antes de ello, acotó que parecía que los investigadores menospreciaban la etapa de implementar las políticas, y los funcionarios, por su lado, estaban demasiado ocupados en precisamente aplicar normas y protocolos, como para sentarse a reflexionar sobre su implementación. Más allá del diseño está la implementación de la decisión (Aguilar 2007: 35) afirma Aguilar, que en esa oración y la siguiente refleja parte de la complejidad de implementar deseos: No hay implementación perfecta y, por ende, tampoco política perfecta (Aguilar 2007: 59).

Muchas de aquellas intervenciones fallidas fueron concebidas con ambiciosos objetivos indiscutibles de beneficiar a los ciudadanos

—y al mismo tiempo, a la economía estadounidense— pero en el camino de ponerlas en práctica surgieron efectos no previstos que impidieron alcanzar tales propósitos, o incluso hasta obtuvieron resultados opuestos. Los investigadores empezaron a estudiar por qué habían fallado los proyectos y hacia la década de los setenta, quisieron distinguir en los diversos casos si habrían sido errores de diseño o de la implementación propiamente dicha. Empero, se dieron cuenta que era arduo encontrar de manera precisa en cuál de las dos partes del proceso estaba el origen de las políticas públicas derrotadas o si era más bien una combinación de ambas.

Según Aguilar, esta dificultad se podría deber a que los analistas pioneros, como Jeffrey L. Preesman junto con Aaron Wildavsky (1973) y Eugene Bardach (1977) estudiaron la implementación desde la emisión de la normativa legal de las políticas públicas hasta la entrega del producto al usuario final, generalmente el poblador común. Así, muchas de las evaluaciones —de servicios, programas, proyectos pilotos, entre otros— partieron de la dación de su norma legal hasta el último paso de su aplicación, es decir, *de arriba hacia abajo*.

Otros investigadores, como Paul Berman (1974), Michael Lipsky (1971) y Richard F. Elmore (1976), se preguntaron si esa forma de análisis podría mejorarse para comprender las razones de los problemas en la puesta en marcha de las políticas públicas. Entonces es cuando un autor recurrido en implementación, Elmore acuña el término “análisis retrospectivo” (*backward mapping*), aunque como él mismo reconoce, tras sugerencia de su colega, Mark Moore, de la Universidad de Harvard (Kennedy School of Government). Así, el análisis retrospectivo comienza en la parte final de la implementación y, desde allí, retrocede sobre las etapas precedentes, una a una, para hallar los aciertos y desaciertos en ellas.

Elmore desarrolla el concepto de análisis retrospectivo o *de abajo hacia arriba*, para contraponerlo a la escuela que él llama de “análisis prospectivo” (*forward mapping*), de arriba hacia abajo, que habíamos señalado líneas antes y primado previamente en la investigación. Este autor sostiene que el análisis retrospectivo es superior a su contrario porque considera el hecho de que “la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no puede ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas” (Elmore 2007:255). En este sentido, cuestionó la idea imperante que las políticas públicas tendrían éxito si las normas, responsabilidades administrativas y los resultados se hacían explícitos.

En opinión de Elmore, este pensamiento presupone que las organizaciones se vinculan por relaciones jerárquicas, por lo que la influencia y resolución de problemas será mayor cuanto más cercano a la fuente de poder y el establecimiento de controles. Pero él cree que “... mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él” (Elmore 2007:257). Dicho en las palabras de Lipsky, el creador del usado término *street-level bureaucracy* o funcionarios que atienden al público, recogidas por Aguilar, “...los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de la calle, son en verdad los *policymakers* (funcionarios) en sus respectivas áreas de trabajo (Aguilar 2007:86). Mientras que su colega, Walter Williams (1975, 1976, 1980), mencionado por Aguilar, expresó lo mismo a través de la implementación en el terreno y el punto final de la distribución del servicio (*field implementation y del final point of service delivery*)¹⁴.

Berman, citado por Aguilar, creó las expresiones macroimplementación y microimplementación: la primera es la generación y

14 La traducción al español de las palabras en inglés de este párrafo es nuestra.

cumplimiento de condiciones necesarias para que una política se aplique en una localidad; mientras que la segunda es la prestación concreta del servicio. El mismo Berman dijo también que se debía dar una implementación de adaptación mutua (*adaptive implementation*) tanto para los estudios empíricos como para las acciones prácticas. Williams, también señalado por Aguilar, indica que toda política se consume o se frustra en su implementación en el terreno, aun la perfectamente diseñada por lo que, el primero, destacó la importancia de los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos de la administración, los de piso, ventanilla y calle.

Complementando, Elmore asevera que el éxito de la política pública dependerá de la participación limitada de cada una de las instituciones públicas involucradas en su aplicación. En este sentido, valora que la autoridad se delega en diferentes instancias, y que en cada una de ellas, los servidores públicos tengan discrecionalidad para tomar decisiones individualmente, y resolver múltiples obstáculos diarios.

Aguilar, empero, advierte que la elogiosa labor de los funcionarios que atienden directamente al usuario no es compensada debidamente por el Estado. Así, Aguilar critica que suelen no gozar de reconocimiento de parte de la organización para la que trabajan ni de la sociedad, sus remuneraciones no son altas y sus expectativas de carrera tampoco son promisorias. “Por último...sus recursos materiales, organizativos y personales son muy limitados respecto de la magnitud e intensidad de la tarea social que se les asigna” (Aguilar 2007: 87).

Concluyendo, Elmore reflexiona que el diseño debe ser lo suficientemente flexible como para que se hagan acuerdos de la aplicación de las normas en una arena (imaginaria) de negociaciones. Él dice que la política pública tiene realmente éxito cuando todos los

involucrados coinciden en el espacio de negociación porque este les proporciona acceder a los bienes o servicios en los que todos están interesados en brindar o recibir, según sea el caso. Este criterio es consistente con el hecho de que los “resultados de las políticas nunca serán definitivos” (Elmore 2007:270), sino resultado de negociaciones cotidianas entre las diversas partes interesadas.

El análisis retrospectivo de implementación de políticas públicas será el método que usaremos para estudiar el desempeño del Programa Nacional Cuna Más en su componente del aprendizaje infantil temprano –con énfasis en la gestión de recursos humanos que lo aplica– en un espacio delimitado, esto es, en los locales del servicio en la comunidad campesina de Jicamarca (San Antonio, Huarochirí) y en un asentamiento humano en Lima. Esta metodología nos permitirá evaluar la forma en que los trabajadores de campo cumplen sus funciones, así como las metas y los objetivos que les ha establecido el programa. El análisis de abajo hacia arriba será útil para mostrar los logros y limitaciones de la implementación del servicio, y específicamente, el nivel de discrecionalidad de los servidores que están más cerca del público objetivo: los niños y niñas, así como de sus padres.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En este capítulo se describe la metodología empleada, las herramientas que se usaron para la recolección de datos en el trabajo de campo y los perfiles de los entrevistados. Como se dijo en la Introducción, este trabajo pretende responder la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha implementado la gestión de recursos humanos del servicio de Cuna Más para aplicar la estrategia de aprendizaje infantil temprano a los niños y niñas que asisten a los locales en la comunidad campesina de Jicamarca, distrito de San Antonio, provincia de Huarochirí (Región Lima Provincias), así como en el local de un asentamiento humano, en la Región Lima durante el año 2014?

Las sub-preguntas de la investigación son:

¿Qué demandas sociales de cuidado y aprendizaje infantil temprano se consideraron para implementar el Programa Nacional Cuna Más en los locales de Cuna Más, de la comunidad campesina de Jicamarca, distrito de San Antonio, provincia de Huarochirí, Región Lima Provincias?

¿Cuáles son los problemas en la implementación de la propuesta de aprendizaje infantil temprano, durante el año 2014, en los locales de Cuna Más, de la comunidad campesina de Jicamarca, en San Antonio, Huarochirí, Lima Provincias?

¿Cuál es la influencia de la gestión de los recursos humanos en la implementación efectiva, durante el 2014, de la propuesta de

aprendizaje infantil temprano en los locales de Cuna Más, de la comunidad campesina de Jamarca, en San Antonio, Huarochirí, Lima Provincias?

Los sub-objetivos del estudio son:

Analizar las normas de Cuna Más para la implementación del componente de aprendizaje infantil temprano, en los locales de Cuna Más en Jicamarca, distrito de San Antonio, provincia de Huarochirí, Región Lima Provincias, durante el año 2014.

Especificar los problemas para la implementación de la propuesta de aprendizaje infantil temprano, en los locales de Cuna Más en Jicamarca, en San Antonio, Huarochirí, Región Lima Provincias, durante el año 2014.

Explicar cómo los problemas de la gestión de los recursos humanos en la implementación del componente de aprendizaje infantil temprano, en los locales de Cuna Más en Jicamarca, en San Antonio, Huarochirí, durante el año 2014 impiden que se alcancen las metas del programa y de los propios servidores de dicho servicio.

Como se presentó en la Introducción y en el Marco Teórico, la investigación consiste en el análisis retrospectivo de la implementación de la gestión del recurso humano para la aplicación de la estrategia de aprendizaje infantil del servicio de Cuna Más en la comunidad campesina de Jicamarca (San Antonio, Huarochirí, Lima provincias) y en un asentamiento humano en Lima.

La unidad de observación es la propuesta de aprendizaje infantil para el local de Cuna Más, en San Antonio, Huarochirí en el año 2014, mientras que la unidad de análisis es la gestión de los recursos humanos en la implementación de la propuesta de aprendizaje infantil el local de Cuna Más, en San Antonio, Huarochirí durante el año 2014.

La investigación es un estudio de caso, de carácter exploratorio y sustentado en recojo de información de campo, así como en aplicación de entrevistas, poniendo énfasis en la propuesta pedagógica y la gestión de los recursos humanos que la debe poner en práctica. La metodología usada es cualitativa, haciendo uso de guías semiestructuradas y validadas.

En el año 2013 se entrevistó a una funcionaria cercana a la Dirección Ejecutiva, y que según la norma (Resolución Ministerial 175-2012 MIDIS), “es la mayor autoridad ejecutiva y administrativa del Programa Nacional Cuna Más”. Añade que “depende estructural y funcionalmente del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales del MIDIS, y tiene a su cargo la decisión estratégica, conducción y supervisión de la gestión del programa.

En una segunda etapa de la investigación se hizo un mapeo de los actores clave considerando todas las partes involucradas en el componente de aprendizaje infantil temprano de Cuna Más, tras la lectura de documentos del servicio. Se estableció que debíamos entrevistar a personal de campo, es decir, el que atiende a los niños en los centros, directa (madres cuidadoras) o indirectamente (acompañante técnico pedagógico); asimismo, a personal que los monitorea desde las oficinas de Cuna Más en la unidad territorial y en la sede central; padres de familia usuarios del servicio y un supervisor de Cuna Más en el MIDIS. Posteriormente se contempló la necesidad de contrastar los hallazgos en campo con un especialista independiente en el tema de desarrollo infantil temprano.

Se seleccionó dicha diversidad de fuentes para recoger tanto la versión de los que implementan Cuna Más en el terreno, de los que reciben el servicio, así como de los que por normativa deben supervisar su desempeño (MIDIS) o por interés y especialización en desarrollo infantil temprano.

Las entrevistas se dividieron en cinco tipos: 1) trabajadores del programa en la sede central y en la unidad territorial, a cargo de esos distritos, 2) trabajadores del programa en campo, 3) padres de familia usuarios del servicio, 4) funcionario que monitorea el programa en MIDIS y 5) investigador del tema.

Los del primero se seleccionaron sobre la base de su labor en el diseño e implementación de las herramientas de aprendizaje infantil y en la organización del programa en los casos de estudio. El segundo se conformó por el personal a cargo de entregar el servicio al público usuario (niños y niñas). El tercero han sido los padres de familia cuyos niños son atendidos en el servicio Cuna Más, mientras que el cuarto es el funcionario que monitorea el programa en MIDIS, y el quinto es un investigador del tema. Se diseñaron cuestionarios acordes a las diversas categorías de entrevistados y sus roles. El servicio de cuidado diurno en todo el Perú se subdivide en 36 unidades territoriales, a una de las cuales pertenece los centros Cuna Más de nuestro estudio de caso. Las UT están a cargo de un jefe, que a su vez tiene bajo su responsabilidad a coordinadores. De acuerdo a la Resolución Directoral N.455-2014 – MIDIS /PNMCM, los trabajadores de abajo realizan las tareas siguientes:

- **Funcionario en oficina de unidad territorial:** “Responsable de planificar, coordinar, dirigir, monitorear y evaluar el adecuado funcionamiento técnico, administrativo y legal del servicio de cuidado diurno”.
- **Formador:** “Responsable de la aplicación de los lineamientos técnicos para la formación y capacitación de los equipos técnicos y actores comunales. Asume el diseño, planificación, organización, implementación, sistematización y evaluación de las acciones de formación y desarrollo de capacidades dirigidas a los acompañantes técnicos, especialistas y actores comunales.

Es responsable de brindar asistencia técnica especializada en aprendizaje infantil a los especialistas y acompañantes técnicos”.

- **Acompañante técnico pedagógico:** “Responsable del acompañamiento de un comité de gestión. Brinda asistencia técnica a la madre cuidadora y la madre guía, encargada de la atención integral coadyuvando con la calidad del servicio de cuidado diurno. En aquellos centros Cuna Más en los cuales haya un educador, este será el responsable del acompañamiento pedagógico a la madre cuidadora y madre guía; quedando el acompañante técnico de responsable de la asistencia técnica complementaria para garantizar una atención integral de calidad. En el marco del modelo de cogestión comunal, y en coordinación con el comité de gestión, evalúa, selecciona, capacita y monitorea a la madre cuidadora y la madre guía”.
- **Madre cuidadora:** “Es una mujer representativa y reconocida de la comunidad que asume la responsabilidad de brindar atención integral en los centros Cuna Más de cuidado diurno y de la relación con las familias usuarias. Participa en los procesos de planificación de experiencias de aprendizaje, implementa las actividades con niñas y niños en base a las rutinas que responden a sus necesidades e intereses, y registra los avances en el desarrollo infantil. Apoya al acompañante técnico en la capacitación de las familias usuarias a través de las estrategias planteadas por el servicio”.
- **Educador:** “Responsable del acompañamiento pedagógico a la madre cuidadora en los centros Cuna Más en los que haya sido asignado. Coordina con el acompañante técnico pedagógico en el ámbito de su intervención y facilita las intervenciones con las familias del Centro Cuna Más”.

Adicionalmente entrevistamos a estos actores, cuyas características describimos de nuestra parte:

- **Funcionario en oficina de sede central del programa:** Encargado de supervisar el servicio del cuidado diurno.
- **Padres de familia usuarios:** Padres y madres de hijos que son atendidos a un centro Cuna Más.
- **Funcionario en oficina del MIDIS:** Encargado de supervisar la calidad de la prestación del Programa Nacional Cuna Más.
- **Especialista independiente:** Investigador especializado en temas educativos, entre los que figura el desarrollo infantil temprano.

El período que comprende la investigación corresponde al tiempo de implementación inicial de los componentes de aprendizaje infantil, desde inicios del año 2014. Elegimos este año porque si bien el diseño e implementación del Programa Nacional Cuna Más empezó en el 2012, recién en el 2014 se tuvo los resultados de las obras previas necesarias para brindar el servicio bajo el nuevo enfoque, realizadas en el 2013. Esto es, la edificación de locales adecuados para el servicio, así como la generación de condiciones de infraestructura y mobiliario para que se pudiera llevar a cabo la propuesta pedagógica de aprendizaje infantil. El criterio para la selección de los lugares del estudio de casos fue el de zonas con características peri urbanas y de alto índice de pobreza, lo que nos condujo a la unidad territorial II.

4. ESTUDIO DE CASO: EL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO Y LA ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA A CARGO DE CUNA MÁS

En este capítulo se refiere el contexto de la atención de la primera infancia, así como las condiciones socioeconómicas de Jicamarca donde se brinda el servicio Cuna Más, incluyendo sus indicadores de educación, salud y de servicios públicos relacionados. Posteriormente, se describen los alcances del Programa Nacional Cuna Más y sus diferencias con su antecesor, el Programa Nacional Wawa Wasi, que por ley, debe ser focalizado, es decir, que solo ofrezca el servicio en zonas de pobreza y pobreza extrema.

4.1. Inequidad en la provisión del servicio de cuidado de la infancia temprana en el Perú

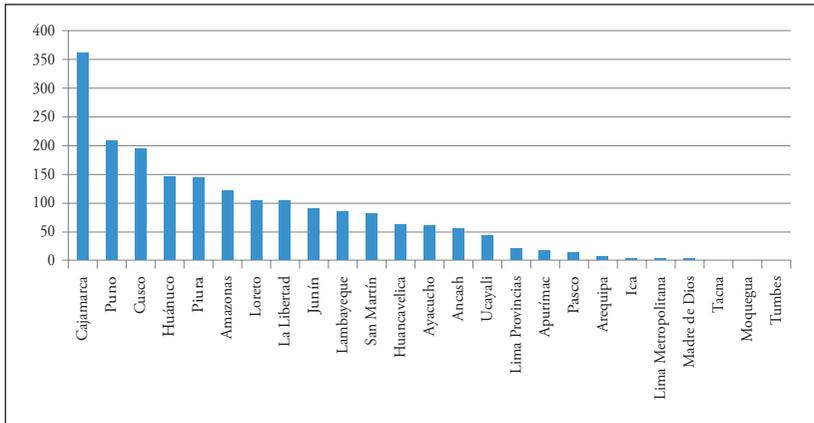
La provisión de atención y educación gratuita de buena calidad para la primera infancia del Perú ha sido escasa en las áreas más pobres, rurales e indígenas, y aunque en esta década se ha incrementado notablemente, en las localidades del país en que se cumplen alguna o más de las tres características, la probabilidad de que se carezca de dicho servicio es muy probable. Así, según la estadística del Ministerio de Educación, la tasa neta de asistencia en el país de los niños y niñas que les corresponde estar en centros de educación inicial por su edad (3 a 5 años) subió del 58.6% en el año 2005 al 78.8% en el 2013, cuando ese mismo indicador es de 73.8% en las zonas rurales, 73.5%

en las comunidades indígenas y solo 69.6% en los asentamientos de pobres extremos, en comparación con el 80.8% en los sitios urbanos (UMC, 2014).

Esto no ocurre con la educación primaria, cuya cobertura alcanza a 93.2% en el país, desagregado en 92.8% en lugares urbanos, e incluso hasta 94.3% en los poblados rurales. Igualmente, 94% de los niños indígenas van a la primaria y 93.1% de los niños de hogares de pobreza extrema. Claro que se puede discutir que esa mayor cobertura en la primaria no es de la mejor calidad, pero consignamos las cifras para registrar que un porcentaje grande de niños y niñas del grupo etario de 3-5 años están perdiendo la oportunidad de ser aprender durante dicho periodo de la vida. Esto es grave porque, como hemos señalado antes, los expertos en atención y cuidado infantil consideran que en esa fase de la vida se debe aprovechar para estimular a los niños por la gran cantidad de conexiones neuronales que sus cerebros pueden hacer, además de desarrollar sus capacidades motora, cognitiva, social, emocional y comunicativa.

¿Por qué una cantidad menor, proporcionalmente, del total de niñas y niños peruanos de 3 a 5 años no acuden a instituciones de educación inicial? Una primera razón fundamental es la menor oferta de estos centros educativos en el país, principalmente en las mencionadas áreas rurales, indígenas y más pobres. De acuerdo al Ministerio de Educación, el déficit de instituciones educativas iniciales es de 1938 en el año 2010 (ver gráfico) en el total de los centros poblados rurales del Perú, considerando dotar de al menos uno a cada una de esas localidades que carece de centro de educación inicial, y tiene al menos diez matriculados en primaria con seis años de edad.

Déficit de centros de educación inicial en el área rural (2010)



Fuente: Ministerio de Educación (ESCALE). Elaboración propia.

De otro lado, también existen reparos de orden cultural en ciertos lugares —o por algunas familias que se ofrece el servicio—, pero pesaría más el argumento del insuficiente número de centros de AEPI, en relación a la demanda existente. Así, el acceso a centros de AEPI gratuitos es un derecho que se habría venido implementando a un ritmo menor que el resto de niveles educativos por la ausencia de una política pública decisiva de implementarla masivamente.

La población que más nos interesa estudiar es la de 0 a 3 años, y no existen estadísticas oficiales del Perú de tasa de cobertura de servicios de AEPI, lo que parcialmente podría explicarse por la falta de institucionalidad que ha sufrido la política pública de la primera infancia. En efecto, la rectoría de la niñez, incluyendo la primera infancia, no está concentrada en un solo ministerio. Así, en la práctica, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) lo comparte con el MIDIS —bajo su responsabilidad está Cuna Más—, el Ministerio de Educación y hasta el Ministerio de Salud, además de que la cartera que, en teoría, tiene la rectoría de la niñez, el MIMP, ha sido

reestructurado permanentemente. Ello ha limitado la formación de una cultura institucional, como por ejemplo, la del Banco Central de Reserva y, por ende, la producción regular de estadísticas de primera infancia.

Empero, Guerrero y León (2012) han estimado en un documento de investigación que los programas públicos de AEPI para menores de 4 años en el año 2011 apenas abastecían al 8% del total de la demanda de la población de esa edad, es decir, 143,710 infantes. La oferta de AEPI la brindaba el entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES, MIMP desde octubre, 2011) –a través del Programa Nacional Wawa Wasi– y del Ministerio de Educación mediante programas educativos escolarizados (llamadas cunas) y un grupo de programas no escolarizados como los centros conocidos como Pronoei. Toda la dispersión de pequeños programas del Ministerio de Educación servían a cerca de 80 000 niños y niñas pero el único del MIMDES, Wawa Wasi, atendía alrededor de 60 000 menores de cuatro años.

4.2. Contexto e indicadores sociodemográficos de Huarochirí y del distrito de San Antonio

Haremos una descripción del contexto y los principales indicadores sociodemográficos del distrito de San Antonio, (Huarochirí), donde está la comunidad campesina de Jicamarca, en la medida que ellos tienen influencia sobre el desarrollo infantil que puedan alcanzar sus niños y niñas. Según el portal del distrito de San Antonio de Chaclla, conocido como San Antonio, este se ubica a 3457 m.s.n.m, tiene una superficie de 563.59 km² y es uno de los 32 distritos de la provincia de Huarochirí, que a su vez es una de las nueve provincias que forman la

Región Lima provincias. Señala también que el distrito de San Antonio fue creado políticamente con la ley N° 10161, el 05 de enero de 1945.

De acuerdo a un informe de la Región Lima provincias, la provincia de Huarochirí se encuentra es una zona alto andina, aunque sus pobladores hablan mayoritariamente la lengua castellana. Tiene una extensión de 5 657,93 Km² y fue creada (por Decreto) del 04 Agosto de 1,821. Su capital es Matucana, poblado al borde de la carretera central, sobre el valle del río Rímac. Su población vive de la agricultura de frutales y de la minería. Esta última actividad se deriva del hecho de que Huarochirí se ubica en una zona minera.

Pese a sus recursos agrícolas y extractivos, Huarochirí tiene casi un tercio de pobres del total de sus habitantes, aunque la proporción de desfavorecidos de su distrito, San Antonio, es de alrededor del doble. Así, el Mapa de Pobreza 2009 del Instituto Nacional de Estadística (INEI 2010) señala que Huarochirí tenía 76 817 habitantes, de los cuales 29.6% eran pobres: desagregados en 22.7% de pobres no extremos y 6.9% de pobres extremos. El mismo documento indica que San Antonio contaba con 4 868 pobladores y que 55.9% pertenecían al grupo de esos desfavorecidos, 38.4% eran pobres no extremos y 17.5% pobres extremos.

Según la Red de Salud de Huarochirí (2015), dependiente del Gobierno Regional de Lima, el 72.6% de la población de Huarochirí es rural, mientras que el 27.4% es urbano; y el promedio de ingreso familiar per cápita es de 152.2 soles al mes. Dichos datos se procesaron sobre la base del Censo 2007 del INEI. En paralelo, un informe de evaluación de impacto de una obra municipal (Municipalidad Distrital de San Antonio 2012) también usa los datos del Censo del INEI 2007, y concluye que las principales actividades económicas que realizan los habitantes del distrito de San Antonio son la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, junto con el comercio y reparación de autos.

Adicionalmente, otros pobladores están involucrados en el trabajo en minas y canteras, dada la cercanía a diversas concesiones mineras.

4.2.1. Indicadores de salud y servicios públicos relacionados

La Red de Salud de Huarochirí afirma que San Antonio tiene 26.4% de madres adolescentes, que lo hace ocupar el tercer distrito de la provincia con el mayor porcentaje de madres adolescentes. Asimismo, esa tasa está por encima del mismo indicador para el Gobierno Regional de Lima (19.9%) y para el país (18.4%). Ese problema es incluso más grave dado que San Antonio, también según la red, está entre los distritos que tienen escasa cobertura de control prenatal de sus adolescentes embarazadas: inferior a la mitad del total de ese grupo.

Ligado parcialmente a los embarazos prematuros está la tasa de desnutrición crónica infantil en Huarochirí, que de acuerdo a la misma red, entre los años 2011 y 2012 se elevó de 18.67% a 21.36% del total de los niños menores de 5 años de edad que fueron evaluados en los establecimientos públicos de salud, es decir, 4 452 niños y niñas del total de 20 841 infantes. El INEI recientemente divulgó que la Encuesta Nacional de Hogares de Salud (ENDES) estima en 17.5% la tasa nacional promedio de desnutrición infantil en el año 2013. Empero, como en otros indicadores, la rural de 32.3% es alrededor del triple de la urbana de 10.3%. Hacemos la precisión porque no se ha publicado la cifra del indicador específico para San Antonio en 2013, pero recordemos que su población es mayoritariamente rural o semirural, lo que nos daría una referencia de la variable en ese distrito.

Un reflejo adicional de la pobreza del distrito de San Antonio, que a su vez contribuye a la malnutrición infantil es la falta de alcantarillado puesto que dificulta la higiene durante el cuidado de los

niños y, por ende, propicia diarreas que los terminan desnutriendo. De acuerdo a los resultados del censo 2007 en la región Lima, recogido por la misma red de salud, apenas 0.1% y 1.4% de los vecinos de San Antonio contaban con algún tipo de desagüe y de agua potable en sus viviendas, respectivamente, que significa que la mayoría usa agua no apta para el consumo, como la de los ríos, acequias, manantiales, entre otras fuentes. Un porcentaje mayor, 14.9%, goza en sus hogares del servicio de electricidad de la red pública.

4.2.2. Indicadores de educación

La Dirección Regional de Educación Lima Provincias tiene como primer objetivo alcanzar una “educación de buena calidad, inclusiva, innovadora y con equidad, que desarrollar capacidades de los estudiantes con docentes bien preparados, y la participación activa y comprometida de la sociedad”. Este objetivo está recogido en su Proyecto Educativo Regional – PER CARAL 2021, que el Gobierno Regional de Lima (2011) lo califica como “el instrumento de gestión de la educación, sobre el cual se debe establecer un sistema de planificación educativa regional articulada”.

Ahora bien, el Gobierno Regional de Lima diseña su Proyecto Educativo Regional - PER CARAL 2021 porque señala que tienen que mejorar su gestión presupuestal de modo que sea más eficiente. El informe dice que aunque el Gobierno Regional de Lima había estado incrementando su presupuesto de educación en los últimos años, no habían logrado ejecutarlos completamente. Así, según el documento, dicho Gobierno había asignado 33,7% al sector educativo en el año 2009, pero apenas pudo gastar el 52,9% de dicho total. Peor aún, casi la totalidad de lo ejecutado fue en los gastos corrientes en vez de en el fortalecimiento de la calidad educativa.

Estas falencias de gestión del sector de Educación de la región de Lima provincias se reflejan, así mismo, en el déficit de cobertura escolar para los distintos niveles educativos. Según el PER CARAL 2021, la brecha de cobertura de atención en la región de Lima provincias para el grupo etario que interesa a este estudio, de 0 a 5 años de edad, fue de 56,7% en el año 2010. El mismo documento no precisa dicho déficit para los casos específicos ni de la provincia de Huarochirí, ni para el distrito de San Antonio, donde se realiza nuestro estudio. Empero, consigna que en Huarochirí están matriculados un total de 4 785 niños y niñas en 191 establecimientos de educación inicial.

Otro reporte privado para una evaluación de impacto (CESEL Ingenieros, 2013), disponible en el portal del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), empero, precisa que existen 8 instituciones educativas de educación inicial (6 públicas y 2 privadas) en San Antonio, y que todas están en el área urbana, lo que ilustraría un posible problema de la falta del servicio de AEPI en las zonas peri urbanas y rurales. El mismo informe, cuya fuente es el Ministerio de Educación, agrega que también hay otros 15 escuelas que brindan primaria e inicial, pero nuevamente, la totalidad funciona en sitios urbanos (8 públicas y 7 privadas). Ahora bien, según el reporte del Municipio de San Antonio -accesible en portal del MEF (sin fuente)-, 1778 niños y niñas fueron matriculados en entidades de educación inicial en San Antonio en el año 2011 (1502 en públicos y 276 en privados) y precisa que 157 infantes de aquel total lo hicieron en áreas rurales. Es posible que este último grupo estuviera asistiendo a alguna institución no escolarizada, sea del Programa Nacional Cuna Más, del Pronoei u alguna otra modalidad, pública o privada.

El primer resultado del también primer objetivo del PER CARAL 2021, que mencionamos al inicio, se desagrega en resultados esperados y también el primero de ellos busca asegurar la atención integral de los niños y niñas de 0-5 años, en coordinación con los

gobiernos locales y otros sectores estatales. Adicionalmente se ha fijado como meta que el 50% de los niños y niñas de 0-5 años recibirán atención integral en el año 2021. Para ello, el documento indica que se ampliará el presupuesto para el nivel inicial y programas similares, que se convertirán los Pronoei en centros de educación inicial, y que se harán convenios con los municipios y otras entidades para una atención con programas articulados.

Se desprende entonces de la estadística, normativas educativas, así como algunas interpretaciones de parte de los responsables y de terceros que existe un gran déficit de cobertura de atención de la primera infancia, pero que las autoridades lo reconocen y señalan que lo buscarán subsanar. Estas aspiraciones fueron contrastadas con la realidad de la primera infancia en el trabajo de campo, en el Centro Campesino de Jicamarca (San Antonio, Huarochirí), donde se entrevistó al personal involucrado directamente en el local de Cuna Más, al igual que a sus supervisores. Asimismo, se conversó con las madres de los usuarios, que son los niños y niñas.

4.3. Historia y características del programa Nacional Cuna Más

Según el Programa Nacional Cuna Más, su misión es “brindar servicios para la atención integral de calidad y pertinente a niñas y niños menores de 3 años en zonas de pobreza y pobreza extrema, que permitan cultivar y guiar cuidadosamente su potencial intelectual, emocional, social y moral; guiados con una perspectiva de interculturalidad, equidad, derechos y ciudadanía; y con el sustento de la co-gestión con la comunidad”.¹⁵

15 Véase: <http://www.cunamas.gob.pe/>.

El MIDIS creó el Programa Nacional Cuna Más el 23 de marzo del 2012 (DS N° 003-2012-MIDIS) sobre la base del Programa Nacional Wawa Wasi (que estuvo bajo responsabilidad del entonces MIMDES, ahora MIMP) y señaló que apuntaba a mejorar la calidad de la atención integral para los usuarios del servicio de “cuidado diurno”. Además, incorporó un nuevo servicio: “acompañamiento a familias”. El Programa Nacional Wawa Wasi, antes que fuera convertido en Cuna Más, atendía a alrededor de 55 690 niñas y niños entre 6 y 47 meses de edad, en 23 regiones. Cuna Más pasó a dar su servicio de cuidado diurno a una cantidad parecida de niños y niñas, pero ahora cubre un número adicional de niños y niñas, bajo la modalidad de “acompañamiento a familias”. Cuna Más sostiene que interviene en 331 distritos con pobreza y pobreza extrema.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS y documentos complementarios de Cuna Más, el servicio de **Cuidado diurno** da atención integral a niñas y niños mayores de 6 y menores de 36 meses de edad para cubrir sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. Está concebido para, hijas e hijos de madres que trabajan o estudian o que requieran de espacios que promuevan su desarrollo. La modalidad, que se ofrece de lunes a viernes, durante 8 horas diarias, comprende la alimentación y nutrición de los niños a través de una comida y dos refrigerios; el cuidado de su salud; su aprendizaje, además del trabajo con sus familias. **Acompañamiento a familias:** visitas a hogares y sesiones grupales con madres gestantes, niñas y niños menores de 36 meses y sus respectivas familias, para mejorar los conocimientos y prácticas con respecto al cuidado y el aprendizaje infantil.

Sobre la base de un modelo de cogestión Estado – comunidad, el Programa Nacional Cuna Más brinda capacitación y acompañamiento técnico en temas de salud, nutrición, prácticas de cuidado y aprendizaje

infantil temprano. Esta alianza entre el Estado y la sociedad civil se realiza a través de los llamados comités de gestión, que son órganos conformados por miembros de la comunidad para la administración de los servicios Cuna Más. A estos comités de gestión, el programa les transfiere recursos para la prestación de los servicios.

4.4. Objetivos del Programa Nacional Cuna Más y su diferencia con Wawa Wasi

De acuerdo al Programa Nacional Cuna Más, sus tres objetivos específicos son los siguientes:

- Diseñar e implementar servicios pertinentes y de calidad orientados al desarrollo integral de niñas y niños pobres y extremo pobres menores de 3 años de edad, involucrando a sus familias en la planificación y ejecución de actividades.
- Involucrar la participación de la comunidad, la sociedad civil, el sector privado y entidades de Gobierno, en la gestión y financiamiento de servicios orientados a la atención integral de la primera infancia, fundamentalmente en zonas de pobreza y pobreza extrema.
- Ampliar la cobertura de los servicios a la infancia temprana focalizados en zonas de pobreza y pobreza extrema” (Artículo 3°, Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS).

Según la normativa de Cuna Más revisada, este programa se diferencia de Wawa Wasi porque el origen de su predecesor fue satisfacer las necesidades de atención y cuidado diurno de los menores, mientras los padres trabajaban o estudiaban. En cambio, agrega que Cuna Más se centra en “potenciar las habilidades y el desarrollo de los niños, a través del trabajo especializado

en diferentes componentes”. A su vez, “busca fortalecer las capacidades de los padres y tutores para el cuidado y crianza de los niños en las zonas rurales de extrema pobreza”.

Para subsanar esta falencia de estimulación cognitiva en la provisión del servicio, el Programa ha estipulado la prioridad del componente del desarrollo infantil temprano. Así, según Cuna Más, su objetivo es garantizar las oportunidades de aprendizaje para las niñas y niños que asisten al servicio, para “promover el desarrollo en todas sus dimensiones: motora, cognitiva, social, emocional y comunicativa, desde una mirada de niño competente, activo y protagónico de sus aprendizajes”.

En similar sentido, Cuna Más ha creado nuevas plazas de profesionales que respalden la puesta en marcha la estrategia de aprendizaje infantil temprano. Si bien en Cuna Más se ha mantenido el rol de la “madre cuidadora” ahora estas personas cuentan con mayor asistencia de parte de nuevos puestos –acompañante técnico y acompañante comunitario– creados para respaldar y mejorar su labor. Para las dos modalidades de intervención –cuidado diurno y acompañamiento a familias– se han creado las plazas de acompañante técnico, pero en el caso del cuidado diurno, el puesto es de acompañante técnico pedagógico. Mientras que el acompañante comunitario solamente existe para la modalidad de acompañamiento a familias, y asisten a las llamadas facilitadoras (10 por cada acompañante comunitario), personas reconocidas de la comunidad (con secundaria completa) que orientan a los hogares. También se ha establecido el puesto de formador/a, que supervisa y asiste la labor del acompañante técnico pedagógico.

El nuevo personal profesional, además que debe contar con el grado de bachiller universitario o su equivalente de institutos (como los pedagógicos), tienen bajo su responsabilidad la asistencia y

supervisión de las cuidadoras o facilitadoras, que cuidan o monitorean, según sea el caso. Las tareas principales de los servidores que trabajan en directamente la estrategia de aprendizaje infantil temprano son:

El coordinador del servicio, por su lado, es el responsable de planificar, coordinar, dirigir, monitorear y evaluar el adecuado funcionamiento técnico, administrativo y legal del servicio en un ámbito determinado, implementando acciones orientadas a la mejora de la calidad del servicio, garantizando el cumplimiento estricto de los lineamientos técnicos y normativos.

El formador recibe directamente capacitaciones de parte de la sede central y tiene que transmitírselas al acompañante técnico pedagógico, que a su vez debe compartirlas con las madres cuidadoras: se le llama instrucción “en cascada”.

Acompañante técnico: responsable del acompañamiento de un comité de gestión y brinda asistencia técnica a la madre cuidadora encargada de la atención integral coadyuvando con la calidad del servicio.

Madre cuidadora: mujer representativa y reconocida de la comunidad que asume la responsabilidad de brindar la atención integral en los centros Cuna más, y de la relación con las familias usuarias.

4.5. Infraestructura para la estrategia de desarrollo infantil de Cuna Más

Una funcionaria de Cuna Más sostiene que en la etapa de tránsito a Cuna Más, se brinda el servicio en tres tipos de locales: 1) hogar de cuidado diurno (en casa de cuidadora) 2) centro de cuidado comunal (en local de la comunidad) y 3) centro infantil de atención integral (CIAI).

Los dos primeros tipos de locales existían bajo el Programa Nacional Wawa Wasi, mientras que el CIAI es nuevo y al que idealmente deberían asistir todos los niños por cumplir los criterios pedagógicos recomendados para promover el DIT. Un CIAI alberga entre 48 y 60 niños/as por lo que debe tener de 500 a 600 mt², un área mucho más grande que los hogares de cuidado diurno y los centros de cuidado comunal. Ello permite que un CIAI, además de contar con un área externa propia, divida el lugar interior para atender diferenciadamente a los niños, según su edad: bebés (6 a 10 meses), gateadores (de 11 a 18 meses), caminantes (19 a 24 meses) y exploradores (25 a 36 meses). Esa división, a su vez, ha implicado mobiliario y material pedagógico para cada edad. En similar sentido, esos locales ahora tienen un espacio sensorio-motriz, otro de la construcción, la biblioteca y un atelier para artes plásticas.

La funcionaria indicó que el plan es que los niños van migrando de los hogares a los CIAI, pero lo cierto es que no todos podrán ir al “local ideal” porque en el ambiente rural existen muchos pueblos pequeños y muy dispersos que no generan la suficiente cantidad de infantes para abrir un centro de esos. La funcionaria agregó que, por ello, se espera que donde no se pueda crear un CIAI, los niños se transfieran a un centro de cuidado comunal. La funcionaria afirmó que con más de 50 millones de soles que el Gobierno les asignó, no solo se han equipado los CIAIS –a la fecha que se recogió la cita, solo sumaban 35–, sino que también se han renovado los dos tipos de locales que ya operaban, de manera que también se han dividido por edades y demandas de desarrollo, hasta donde su extensión lo permitían.

4.6. Posible impacto en los niños de la comunidad campesina Jicamarca (San Antonio, Huarochirí) por falta de personal calificado para implementar estrategia de aprendizaje infantil temprano

Diversos autores coinciden en que el personal humano que atiende a infantes tendría que ser formado, respetuoso y cálido: factor que no puede faltar en cualquier intervención para ese grupo etario (Myers 1993b; New 1997; Malaguzzi 1993) Es decir, que otros elementos pueden no alcanzar los estándares ideales de excelencia, tales como la infraestructura, el mobiliario, el material pedagógico, entre otros, pero ese criterio no se puede aplicar para los responsables del cuidado y atención de los niños y niñas. Y es que de nada sirven contar con el mejor establecimiento, los muebles más modernos o los juegos más didácticos si las personas al cuidado de los niños carecen de la preparación para guiarlos a descubrir y desarrollar sus capacidades cognitiva, motora, verbal y social. Ahora bien, al mismo tiempo, los infantes no podrán desarrollar dichas habilidades si el personal es competente en cuidado infantil, pero adolece de la empatía, también indispensable para atender a niños en edad temprana.

¿Al revés también funcionaría? ¿Personas cariñosas pero sin los conocimientos profesionales de atención infantil pueden llevar a niñas y niños pequeños a desarrollar el potencial que, académicamente probado, tienen la mayoría de infantes, sin distinción de raza o cultura? La evidencia empírica internacional responde negativamente y, para el caso específico del Perú, se cuenta con el estudio que, precisamente, prueba que a pesar de que los niños que asistían al Wawa Wasi recibían un cuidado afectuoso, corroborado por sus padres, su evolución motriz, de vocabulario y coordinación fue casi similar que la de otros infantes que habían permanecido en sus hogares (Cueto y otros 2009).

Sobre la base de este hallazgo, recogido por dicho estudio, y otros documentos no públicos, el Estado peruano tomó una decisión de política pública informada y reemplazó el ex Programa Nacional Wawa Wasi por el actual Programa Nacional Cuna Más, con el refuerzo de la intervención para el desarrollo infantil global de los niños y niñas (cognitivo, motor, de lenguaje y social).

Ahora bien, parecería que en el Perú usualmente no se satisface la demanda de profesionales calificados para realizar trabajos en campo, especialmente para los puestos que son en las áreas periurbanas, rurales e indígenas, que usualmente están en pobreza o en pobreza extrema. La brecha entre la demanda y la oferta, solo por acompañantes técnicos pedagógicos, era de alrededor de cincuenta profesionales al año. Nos enfocamos en ese puesto porque lo creemos clave para la implementación de la estrategia de desarrollo infantil temprano. Empero, el acompañante comunal también es muy importante para la efectividad de los servicios de AEPI pues, según la literatura, la combinación de las intervenciones que involucran la capacitación del hogar y la asistencia de los niños a los centros es la que rinde mejores resultados. La modalidad ideal entonces comprendería el cuidado diurno más el acompañamiento a las familias. El investigador Yoshikawa, citado por Guerrero y León, halló esta prueba. “El autor encuentra que los programas que han demostrado efectos a largo plazo y han prevenido el desarrollo de un comportamiento antisocial se caracterizan por combinar servicios educativos en la primera infancia con servicios de apoyo familiar (Guerrero y León, 2012: 15)”.

¿Qué ocurre en esos lugares –normalmente en los pueblos pobres, rurales e indígenas– que faltan tales profesionales? Las madres cuidadoras –muchas con escasa formación académica– sí podrán brindarles el cuidado y ternura que, incluso, le darían a sus propios hijos, pero solo podrán ayudarlos a desarrollarse hasta el límite de

propios recursos personales, que, a propósito, podrían ser similares a los de las madres de tales niños y niñas.

Esos niños y niñas de los hogares más pobres perderán la oportunidad de desarrollarse y sus propias desventajas socioeconómicas familiares no solo se mantendrán, sino que hasta podrían acentuarse porque estarán rezagados respecto de otros pares de él que sí contarán con esa atención especializada. Aunque, como ya vimos, que la totalidad de niños en Cuna Más y otros programas cubre apenas alrededor del 8% de la demanda de niños (de 0 a 4 años) para esos servicios.

Precisamente, un porcentaje tan ínfimo del total de infantes de esa edad que está en programas AEPI –sumado a la fragilidad institucional ya comentada– reflejan la ausencia de una política pública que quiera atender verdaderamente a todos los niños y niñas de esa edad. Otros países lo han hecho, y ello pasó por la emisión de normas para masificar el servicio del AEPI a todos los infantes que lo necesitaran, así como la dotación del dinero necesario para alcanzar dicho objetivo.

Relativo a los costos de ampliar el servicio para una cobertura real está el nivel de los salarios que se les paga a los profesionales que, precisamente, hemos dicho que parecen faltar. ¿Si se subieran las remuneraciones básicas de 2 500 soles mensuales para el rol de acompañante técnico pedagógico habrían mayor número de interesados, incluso para las localidades más agrestes del Perú? Se tendrían que realizar estudios de recursos humanos que hallasen el punto de equilibrio entre la demanda de esos puestos y la oferta existente de profesionales. Es cierto que en algunos mercados laborales, un alza de ofrecimiento salarial no causa un aumento de postulantes porque no se cuenta con el personal y el que existe, está ocupado con otros empleadores.

Sin embargo, más allá de un eventual comportamiento del mercado particular de los profesionales para el puesto de acompañante técnico pedagógico, el criterio debería ser cuánto cuesta el pago de un profesional de la calidad necesaria para permitir que todos los niños y niñas peruanos desarrollen sus habilidades potenciales y adquieran un bienestar humano acorde a la convención de los derechos humanos.

Además, también existe la posibilidad de alianzas público privadas, como en el pasado se ha hecho con el propio Wawa Wasi, a través de una modalidad en que dicho programa entrega sus conocimientos y protocolos a empresas privadas interesadas en dar ese servicio a sus trabajadores o por compromisos de responsabilidad social en sus ámbitos de funcionamiento (Guerrero, Sugimaru y Cueto 2010).

En todo caso, para dotar del servicio de AEPI a todos los niños y niñas de la primera infancia se cuenta con respaldo legal. Lo que falta es la decisión de convertirlo en una política pública. El principio de asumir el costo que se requiera para un servicio de AEPI de buena calidad cobra más relevancia de ética y de equidad en el caso de los niños de hogares con poco capital socioeconómico. Un servicio de AEPI que no permita el desarrollo infantil pleno de los niños pobres no compensaría las diversas privaciones que enfrentan por sus condiciones familiares, totalmente aleatorias.

5. LOGROS Y LIMITACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE APRENDIZAJE INFANTIL DE CUNA MÁS EN LA COMUNIDAD CAMPESINA DE JICAMARCA

En este capítulo se exponen los aspectos positivos y negativos de la puesta en práctica del componente de aprendizaje infantil en los locales de Cuna Más de Jicamarca. En el trabajo de campo, se hallaron retos no previstos en el diseño, que dificultan que se alcancen los objetivos del programa.

5.1. Bases del componente de aprendizaje infantil de Cuna Más

El objetivo principal del Programa Nacional Cuna Más es “mejorar el desarrollo infantil de niños y niñas de 0 a 3 años en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional”. El programa apunta a alcanzar ese objetivo mediante la transferencia del conocimiento y las prácticas adecuadas de cuidado del niño a la madre, padre o cuidador del niño. En este sentido, según el programa, su población objetivo no solo son los niños y niñas menores de 3 años, sino también sus familias, y madres gestantes en zonas de pobreza y pobreza extrema.

Como hemos dicho, el Programa cuenta con dos modalidades de intervención: 1) cuidado diurno: brinda servicio integral a niños de 6 meses a 3 años de edad que requieren atención de necesidades vinculadas a salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. 2) acompañamiento

a familias: que comprende visitas a hogares y sesiones grupales con madres gestantes y niños de 0 a 3 años de edad y sus familias en los "centros Cuna Más de acompañamiento a las familias". Esta modalidad se ofrece principalmente en las áreas rurales.

En este capítulo, también nos centraremos en la primera modalidad, que se realiza en los "centros Cuna Más de cuidado diurno", que se cogestionan entre el Estado y la comunidad para atender niños o niñas de seis meses a tres años de edad. El servicio de cuidado diurno da atención integral a niños de familias en pobreza a través de madres cuidadoras, que son mujeres de la comunidad capacitadas por el programa, de preferencia mamás, con el acompañamiento técnico de profesionales multidisciplinarios. Cada madre cuidadora puede atender un máximo de 8 niños. El servicio prioriza servir a familias con padres que trabajan o estudian en zonas urbano marginales y rurales. Los componentes del servicio de cuidado diurno son: atención alimentaria y nutricional, cuidado de la salud infantil, aprendizaje infantil y trabajo con familias.

Asimismo, en el presente capítulo pondremos el énfasis en la estrategia del componente del aprendizaje infantil temprano de Cuna Más, no sin dejar claro que, de acuerdo a nuestro marco teórico, el desarrollo infantil temprano se alcanza gracias a un conjunto de intervenciones simultáneas en todos los factores señalados.

De acuerdo a documentos de Cuna Más y entrevistas realizadas, el componente del aprendizaje infantil temprano se basa, principalmente, en la filosofía de las *scuolas* maternas de Italia, Reggio Emilia, pensamiento que señalamos en el marco teórico, cuando mencionamos algunas corrientes pedagógicas. Su creador, Malaguzzi, acuñó el término *El ciento de idiomas de los niños*, haciendo referencia a la infinidad de formas a través de las que el niño puede expresarse (Malaguzzi 1993).

Reggio Emilia defiende el respeto a la individualidad de cada niño y niña, y al mismo tiempo, exige un fuerte compromiso de los padres de familia con las actividades del centro educativo. Paralelamente, la demanda la hace extensiva a la comunidad circundante de los hogares cuyos hijos asisten. Este modelo se ajustaría al diseño general del servicio Cuna Más que, precisamente, no solo involucra a las familias, sino a la comunidad a través de la gestión comunal de los centros, esquema heredado de Wawa Wasi, aunque no exento de límites (como veremos más adelante).

Sobre la base de los postulados y de otros pensadores afines, se estableció que los niños que asisten a los locales Cuna Más no realizan actividades, sino “experiencias de aprendizaje”, precisamente el término que emplea la pedagogía de Reggio Emilia, la prioritaria en Cuna Más. Ahora bien, el Plan Curricular de Wawa Wasi también promueve las experiencias de aprendizaje, lo cual podría explicarse a que aquella pedagogía, es similar a la de Montessori, –modelo de Wawa Wasi– tal como vimos en el Marco Teórico.

Según una Formadora, estas *experiencias* se han elaborado para responder al desarrollo natural del niño de acuerdo a su edad. “Las llamamos experiencias porque nuestros niños aprenden no solo con las experiencias que yo, adulto, planifico. Sino además con las experiencias que tienen que ver con su cuidado, con sus rutinas. (...). El programa ha hecho énfasis en estructurar las experiencias planificadas. Esas experiencias me ayudan a poder brindar recursos a los niños para que ese propio desarrollo lo puedan expresar con mayor facilidad y de forma más retadora. (...). A su desarrollo natural, nosotros como programa, queremos darle un valor agregado”, manifestó la Formadora.

De las entrevistas se conoció que la estrategia de aprendizaje infantil temprano – materializada en un nuevo Plan Curricular – se había terminado a inicios de octubre de 2014. Previamente, entre abril

y agosto de ese mismo año, se validaron los instrumentos y formatos del documento preliminar en un piloto que se ejecutó en algunos locales. La adaptación de las herramientas de desarrollo infantil de Wawa Wasi al nuevo enfoque de desarrollo infantil de Cuna Más se realizó durante el 2013. Asimismo, desde el nacimiento de Cuna Más –marzo de 2012– hasta esa fecha se estuvo modificando la infraestructura y el mobiliario de los locales, acorde al nuevo objetivo principal de Cuna Más, así como equipándolos con nuevo material, incluyendo el pedagógico (juguetes, cuentos, entre otros). El presupuesto para ello se aprobó a fines del 2012 y se terminó de ejecutar en el 2013.

No todos los locales, sobre todo los hogares, podían convertirse en centros adecuados, por lo que se ha dispuesto que el servicio que se esté dando en hogares deberá migrar a locales comunales que facilite la comunidad. Esos nuevos locales, deben funcionar dos centros Cuna Más simultáneamente, de modo que además de tener ambientes propicios para el desarrollo infantil, las madres cuidadoras puedan asistirse entre ellas mismas.

5.2. Un cambio de estrategia pedagógica, pero con el mismo maltrato a las madres cuidadoras

Cuna Más tiene los siguientes principios, estipulados en Lineamientos Técnicos del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más (Resolución Directoral 485-2014 MIDIS/PNCM), que sostiene que deben guiar estrategias y acciones de la atención al niño:

- 1) El Programa promueve niñas y niños saludables, felices y competentes.
- 2) Los cuidados como fuente de afecto y aprendizaje.

- 3) Un ambiente que promueve el bienestar.
- 4) Una relación cercana con las familias, las principales educadoras del niño.
- 5) Un adulto que escucha y responde respetando la individualidad de cada niña y niño.
- 6) Un adulto que observa, registra y planifica.
- 7) Una comunidad que participa para construir una cultura democrática.
- 8) Un programa que valora e incorpora la diversidad y promueve la inclusión de todos.

Estos principios están, a su vez, vinculados al componente de aprendizaje infantil temprano, cuyo objetivo, dice Cuna Más, es “Garantizar las oportunidades de aprendizaje para las niñas y niños que asisten al Servicio de Cuidado Diurno del PNCM, con el fin de promover el desarrollo en todas sus dimensiones: cognitiva, motor, comunicativo y socioemocional, desde una mirada de niño competente, activo y protagónico de sus aprendizajes”.

Según un funcionario que labora en el área de la formación y desarrollo de capacidades, así como de la gestión comunal de Cuna Más: “Estos principios son los que alinean [el] trabajar esta visión de desarrollo infantil en este marco del niño, la familia, la comunidad, la diversidad. [...] para cada uno de estos principios define estándares de calidad. [...]. No quiere decir que en Wawa Wasi no se pensara en la calidad, pero no se tenía ese énfasis o precisión que tenemos ahora en Cuna Más” (*Transcripción N.4*).

El Programa Nacional Cuna Más ha mantenido ciertos aspectos de su predecesor Wawa Wasi y ha modificado, parcial o totalmente, otros factores de su estrategia, como adelantamos en el capítulo precedente. Así, el puesto de la madre cuidadora, que nació con el Programa Nacional

Wawa Wasi, se incorporó nuevamente en el Programa Nacional Cuna Más, pero sin un cambio sustancial ni de rol ni de remuneración ni de incentivos. La madre cuidadora es la trabajadora en el último eslabón de la prestación del servicio, que es el cuidado y atención directa del niño. Luego, la madre cuidadora es la que brinda la atención al público (como los de la ventanilla), que señalan los autores de implementación de políticas públicas señalados en el Marco Teórico.

Una de las razones fundamentales del cambio de Wawa Wasi a Cuna Más fue el de mejorar el componente cognitivo del servicio puesto que evidencia empírica, también citada en el marco teórico, demostró que no había casi diferencia en las habilidades de motricidad fina, gruesa y de lenguaje entre los niños que asistieron durante al menos seis meses a un Wawa Wasi, y los que habían permanecido en casa¹⁶. (Cueto y otros 2009: 34).

Dicho estudio y otros, incluidos en el Marco Teórico, habían indicado las limitaciones que tenían las madres cuidadoras – de los centros de Wawa Wasi– para aplicar herramientas pedagógicas, en la medida que muchas solo cuentan con secundaria completa (y no pocas sin haberla concluido, sobre todo en las áreas rurales).

Ahora bien, es cierto que en el Programa Nacional Cuna Más se han creado nuevos puestos de trabajo, descritos en el capítulo previo, para apoyar y reforzar la tarea de las madres cuidadoras en las tareas pedagógicas: acompañante técnico pedagógico y formador. También ha establecido el cargo de educadora, pero solo para 100 locales –del total de centros en todo el país– dado que son parte de un proyecto piloto para evaluar el impacto de la inclusión de este profesional en los centros Cuna Más. Según el funcionario que sirve en el área de la formación y desarrollo de capacidades, la idea original era que dicho

16 Traducción propia.

piloto abarcara 300 locales, pero el menor número de postulantes solo permitió aplicarlo en un ciento de centros. (*Transcripción N.4*). Volveremos más adelante sobre el tema.

Precisamente, en este estudio hemos seleccionado los locales de Cuna Más en Jicamarca, (San Antonio, Huarochirí) y otro segundo que contaba con educadora, lo que nos permitiría tener una suerte de referente al momento de estudiar los locales de la primera localidad.

Dicha educadora del servicio Cuna Más recalcó que, en general, las madres cuidadoras eran “tímidas” para realizar tareas como el canto o desenvolverse en las diversas experiencias de aprendizaje. “Si bien nosotros también observamos al niño, hacemos que la cuidadora tenga manejo, adquiera estrategias de trabajo con los niños, el supervisar y asesorar la atención y el cuidado, el desarrollo de experiencias de aprendizaje, cuáles son los criterios a tener en cuenta, la motivación constante” (*Transcripción N.7*).

5.3. Insuficiente personal especializado dificulta capacitación “en cascada”

El Programa Nacional Cuna Más, a mediados del 2014, atendía un total de 102 229 niñas y niños, desagregado en 53 785 niños y niñas en la modalidad de cuidado diurno y 48 444 infantes en el servicio de acompañamiento a familias. Una funcionaria de Cuna Más expresó que la meta de Cuna Más, a diciembre del 2014, era que se incrementara a 64 000 el número de niños y niñas en cuidado diurno y se elevara a 54 000 los menores que estaban bajo el acompañamiento a familias. También la aspiración era que ambos servicios reciban la asistencia de los acompañantes técnicos y los comunales, según sea el caso. Empero, la funcionaria explicó que el mayor problema para

alcanzar ese objetivo era la falta de personal capacitado que estuviera dispuesto a ser acompañante técnico o comunal para los lugares más alejados, tanto andinos, como amazónicos. “No es muy atractivo ir a zona rural”, admitió la funcionaria, agregando que diversos sitios no han estado cubiertos por un servicio con las nuevas características.

“Algunos de los que se presentan para las plazas de acompañante, cuando conocen el lugar, renuncian. Por ejemplo, en ciertos casos no hay carretera y tienen que viajar cinco días en peque-peque o caminar cinco horas para llegar a una comunidad. Otros tienen que caminar 40 minutos entre cada hogar para hablar con las facilitadoras”, dijo la funcionaria. Los acompañantes técnicos para las zonas rurales reciben un incentivo adicional sobre su salario mensual que lo incrementa a 2 700 soles por trabajar en las partes más cercanas y que puede subir hasta 2 900 soles por laborar en las más remotas.

Según información solicitada y obtenida del programa, este tiene 536 profesionales que se desempeñan como acompañante técnico pedagógico, de un total de 590 que se requería al mes de junio del año 2014. Antes, en febrero del 2013 solo contrataron 60% del personal requerido para acompañante técnico pedagógico por la falta de postulantes. Después hicieron una nueva convocatoria para 272 plazas de acompañante técnico pedagógico, pero solo cubrieron 70%.

En un principio, Cuna Más solicitó que el acompañante comunitario, que también debe ser bachiller, fuera educador o psicólogo, pero ante la escasez de interesados, a fines del año 2012 tuvieron que abrir la convocatoria a otras disciplinas relacionadas, como las ciencias sociales y la salud. Asimismo, bajaron el tiempo de experiencia de 2 años a 6 meses.

Por ejemplo, un dato relevante para ese estudio es que el único instituto pedagógico estatal en la jurisdicción del Gobierno de la Región Lima, a la que pertenece la provincia de Huarochirí –donde

está la comunidad campesina Jicamarca, lugar del objeto de nuestro estudio— está en la provincia de Cañete (es decir, bastante alejado de Huarochirí). Además, cerca a Huarochirí solo hay dos Institutos Tecnológicos, pero solo ofrecen las carreras de computación, enfermería técnica y agropecuaria. Luego, ello dificulta la posibilidad de reclutar personal del mismo Huarochirí calificado para los puestos de profesionales de Cuna Más de esa provincia.

La capacitación en “cascada”, como se dijo en el capítulo anterior, la realizan los profesionales mencionados: la formadora capacita al acompañante técnico pedagógica y esta (y la educadora en el caso de los centros del proyecto piloto) transfiere ese conocimiento a la madre cuidadora. ¿Ahora bien, dicha forma de instruir puede compensar la menor formación académica que tienen las madres cuidadoras para los fines del componente del aprendizaje infantil temprano en la prestación del servicio al niño?

El funcionario que labora en el área de la formación y desarrollo de capacidades asevera que “... el objetivo de [...] esta cascada, [es que] la cuidadora reciba un conjunto de experiencias de aprendizaje a trabajar con el niño basada en sus necesidades, enfocando en áreas específicas del aprendizaje” (*Transcripción N.4*). Empero, lo que no se sabía al momento del diseño de esta capacitación “en cascada” era que faltaría la cantidad de personal para el puesto de acompañante técnico pedagógica, tal como hemos comentado en el capítulo precedente.

Los locales de la comunidad campesina de Jicamarca (distrito de San Antonio, Huarochirí) y del local de un asentamiento humano, en Lima, están entre los 23 comités de gestión, que cogestionan 121 locales de Cuna Más. De ese total, 77 están aún en hogares, 43 en locales comunales y uno en un Centro Infantil de Atención Integral – CIAI.

Una funcionaria familiarizada con el servicio en dicha jurisdicción indicó que recién en abril del 2013 se pudo cubrir la mayoría de

los faltantes 22 puestos de acompañante técnico pedagógico y de especialistas (salud, nutrición, gestión comunal). Dijo que desde se creó el Programa Nacional Cuna Más hasta abril de este año, estuvieron trabajando con solo 12 personas. Como relata: “El problema es que hay muchas personas que postulan e ingresan, pero no están acostumbradas al trabajo de campo”. Más adelante, agregó: A veces, cuando conocen la dinámica del programa, desisten” (*Transcripción N.3*).

Adicionalmente, como adelantamos líneas atrás, es reducido el número de postulantes al puesto de educadores, lo que se evidenció cuando se iniciaron las convocatorias para acompañante técnico pedagógico y se restringieron el perfil a profesionales de la educación. El servidor del área de la formación y desarrollo de capacidades sostuvo que “No hay la suficiente cantidad de profesionales en educación. Cuando se emitió la convocatoria con el perfil de educadores, esta se cayó completamente. Ahora se buscan otros perfiles, relacionados al tema de desarrollo infantil” (*Transcripción N.4*).

También, en opinión del mismo funcionario, la débil respuesta a las convocatorias para acompañante técnico pedagógico podría ligarse a que su trabajo en Cuna Más no cuenta como tiempo de servicio, en caso que después ingresen al magisterio: “Por un lado, para el educador nuestro sector no es un campo atractivo, en el sentido de que no pueden hacer carrera. (...). Agregó que algo “curioso” es que tienen una tasa alta de renuncia que coincide en el periodo en que se contratan a docentes en las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Asimismo, estima que el horario más extensivo (de 8:00 am a 5:30 pm) podría desalentar a los profesionales de la educación: “En Educación, además de una jornada laboral menor, no tienen que desplazarse, como exige el puesto de acompañante técnico pedagógico (*Transcripción N.4*). Cada acompañante técnico pedagógico, que supervisa a un total de alrededor de 96 niños, además de ser monitoreado por el formador,

en teoría, recibe la cooperación de dos especialistas de salud, dos de nutrición y uno de gestión comunal. Asimismo, una unidad territorial tiene alrededor de 20 comités de gestión, y cada uno debería contar con un acompañante técnico pedagógico. (*Transcripción N.4*).

Paralelamente, ese profesional del área de la formación y desarrollo de capacidades expresa que Cuna Más tiene 74 formadores, a los que capacita directamente, pero ellos tienen que llevar esa información a un promedio de 680 personas que son acompañante técnico pedagógico, los que tienen, a su vez, que enseñar a cerca de 6 000 mujeres que hacen la tarea de madre cuidadora. Ahora bien, como admite el funcionario del área de la formación y desarrollo de capacidades, la capacitación en cascada no se puede efectuar si hay insuficiencia de personal para acompañante técnico pedagógico. Una alternativa que se estudia para enfrentar este problema es capacitar directamente a los acompañantes técnicos pedagógicos en módulos “para que no se pierda información”, sostuvo. Empero, quedarían sin una capacitación más personalizada todo el universo de las madres cuidadoras, precisamente el personal de “piso”. Añade el funcionario que “en la práctica, el proceso de formación ocurre, pero está en cuestión cuánto se traduce en la acción final de la cuidadora con el niño en este nuevo sistema de planificación” (*Transcripción N.4*).

Pero las madres cuidadoras no solo son las que reciben la capacitación de forma más mediatizada, también tienen un trato salarial discriminatorio puesto que el estipendio, que le llaman “propina”, además de ser inferior a la remuneración mínima vital (según tiempo de servicios, es de 300, 330 o 360 soles al mes), no cuentan con beneficios laborales mínimos ni cobertura de seguro de salud, como otro tipo de servidores públicos. Antes de ingresar deben gestionar su propio seguro de salud en el Sistema Integrado de Salud (SIS). Además, bajo el nuevo esquema, los requisitos se han tornado

más estrictos, como que tengan la secundaria completa, certificado médico y psicológico. El servicio en principio puede financiar el costo de esos trámites de la madre cuidadora, pero si tienen la fortuna de ingresar antes que se acabe el presupuesto que reciben trimestralmente.

Una acompañante técnico pedagógico refiere “Mi dificultad hace bastantes meses es cubrir una vacante para cumplir mis metas. Hay necesidad del servicio, hay niños, pero no hay una cuidadora que cumpla este perfil para poder contratarla. Ese es ahorita el mayor problema que tenemos”. (*Transcripción N.2*).

5.4. Alta rotación de las madres cuidadoras pone en riesgo prestación del servicio

Según los diversos entrevistados, la alta rotación de las madres cuidadoras es uno de los problemas más álgidos, sino el peor, que tiene el servicio Cuna Más. De las entrevistas, se desprende que el escaso sueldo que perciben y los pocos incentivos produce esta deserción, que en la sede central estiman de 30% al año. Como manifestó un funcionario de la sede central “Cada vez que se cambia de cuidadora, se pone en cuestión la prestación del servicio; o no tenerlas capacitadas o que ingrese una nueva” (*Transcripción N.4*).

Es más, del trabajo de campo se supo que en muchos centros de Cuna Más, al menos de Lima, cada uno de los padres de familia de los niños que asistían a dichos locales ha estado pagando entre 1 y 2 soles diarios para completar el estipendio de las madres cuidadoras. Esta práctica, según nuestros entrevistados, se tiene desde que funcionaba el Programa Nacional Wawa Wasi.

En su norma de Lineamientos Técnicos del Servicio de Cuidado Diurno de Cuna Más (Resolución Directoral 485-MIDIS/PNCM)

se prohíbe cualquier tipo de pago de parte de los padres, pero en el trabajo de campo nos dijeron que los padres que pueden, siguen dando dicho aporte a las madres cuidadoras. “Si se quita ese ingreso a las madres cuidadoras, habrán menos mujeres que deseen realizar el trabajo o más deserción”, opinó una entrevistada que pidió no ser identificada.

En la misma 485-MIDIS/PNCM, se señala que “la madre cuidadora recibe una contribución o ayuda por los gastos de colaboración incurridos en el desarrollo de sus actividades”, y finaliza diciendo que dado que se entiende como un “voluntariado”, “no tendrá carácter de contraprestación ni remuneración”.

Lo curioso es que el último presupuesto de Cuna Más superaba los 182 millones de soles, que es más del doble de los alrededor de 60 millones de soles con que contaba su programa predecesor. Esto quiere decir que el Estado sí ha incrementado el gasto en diversos aspectos del programa, pero no lo hizo en la parte que está en contacto más directo con los niños: las madres cuidadoras.

Otra acompañante técnico pedagógico acotó: “La mayoría (madres cuidadoras) tiene estudios técnicos, quieren percibir algo más. Si se les presenta una oportunidad, dejan el servicio. Tenemos que poner carteles solicitando cuidadoras”. Ella agregó, junto con otras colegas cuyas entrevistadas, en que al menos el salario mínimo sería una compensación justa. Así, en nuestra opinión, el servicio no solo pierde personal, sino también invierte dinero en capacitación –aunque con limitaciones– ineficiente y no rentable, por decir lo menos. La acompañante técnico pedagógico recalco: “Esa cuidadora ya fortalecida, se retira e ingresa otra con la que hay que empezar de cero” (*Transcripción N.6*).

¿No se mejoró el pago a la madres cuidadoras porque es el personal más débil? (“la burocracia a nivel de la calle”), nos preguntamos. El

funcionario del área de la formación y desarrollo de capacidades sostiene que la oficina central de Cuna Más es consciente de que la retribución económica a la madres cuidadoras puede ser una razón de la pérdida de ese personal –aunque no la única aclara, porque saben que desean algún tipo de certificación técnica de su formación durante su trabajo en Cuna Más. Añadió que Cuna Más solicitó al Gobierno Central, a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, un incremento generalizado a 400 soles al mes –que era un segundo intento porque en un inicio se propuso un alza de 700 soles–, pero entiende que el Poder Ejecutivo lo desestimó (*Transcripción N.4*).

El servidor de la sede central afirma que la alta rotación de madres cuidadoras ya existía en el Programa Nacional Wawa Wasi, así como el problema cada vez más creciente de hallar personas que deseen dar su tiempo, sin retribución económica, para manejar el presupuesto en los llamados comités de gestión.

Él explicó que a dicho comité de gestión se les transfiere el presupuesto, pero necesita ser capacitado, reconocido y estimulado (con incentivos). Un comité de gestión supervisa entre 4 a 12 hogares o locales comunales, que en total atienden a un promedio de 96 niños. “Este tipo de comité tenía una lógica, un sentido, en la época de Wawa Wasi de los noventa. En estos momentos, el contexto social y económico ha cambiado. Las personas ya no hacen voluntariado. El crecimiento económico ofrece más opciones” (*Transcripción N.4*).

El mismo funcionario también manifestó que se conforma una asamblea comunal que elige a las persona que van a formar una directiva. Pese a la dificultad de encontrar los voluntarios, normalmente son designados los cinco: presidente, tesorero, dos secretarios y un vocal. Pero aclaró que en la práctica solo el presidente y el tesorero asumen la responsabilidad, dado que las cuentas bancarias donde se les deposita el dinero están a sus nombres. Puntualizó: “Esto hace que el comité

se limite a cobrar el presupuesto, ejecutarlo y rendirlo, nada más. En teoría, también debería hacer vigilancia de sus servicios, incidencia en su comunidad por la primera infancia. Una serie de cosas que están en los lineamientos, pero que en la práctica no se llevan a cabo”.

Los padres de familia, consultados, por su parte, están satisfechos con el servicio e incluso, recomiendan extenderlo a zonas –más alejadas- donde no se ofrece y, dicen, existen madres adolescentes que deben salir a trabajar. Recordemos que en el capítulo sobre el contexto, informamos que el distrito de San Antonio tiene 26.4% de madres adolescentes.

Una madre de un niño usuario manifestó lo siguiente: “Mi niño está más expresivo”, gracias a que es atendido en el servicio (*Transcripción N.8*). Ella agregó que debería ofrecerse el servicio donde ella vivía, “más arriba”, donde hay varias mamás adolescentes. Según la señora, ellas dejan sus hijos con las abuelas, pero no es lo mismo porque, a su entender, las madres cuidadoras están preparadas y tienen más paciencia.

Una ex madre cuidadora que ahora realiza una labor ligeramente mejor remunerada en Cuna Más (y es madre de familia usuaria) opina que Cuna Más es “un servicio de gran apoyo para las mujeres que deben trabajar fuera del hogar” y ella dice que es testigo de diversos niños que ingresaron al servicio con desnutrición, y salieron recuperados. Asimismo, de su propia experiencia como usuaria, menciona que sus hijas son “despiertas y están bien cuidadas” (*Transcripción N.9*).

Ahora bien, ella percibe el mayor énfasis en el aprendizaje infantil en Cuna Más, en comparación con Wawa Wasi, mediante capacitaciones más frecuentes. Asimismo, también resalta que Cuna Más está más interesado en involucrar a los padres y relató que recientemente convocaron a los padres de familia a un taller sobre buenas prácticas de cuidado, al cual asistieron casi la totalidad de progenitores. Contó que

a fines de octubre de 2014 realizarán otro sobre higiene y alimentación. Recordó que “durante mi tiempo en el servicio de Wawa Wasi nunca citaron a los padres” (*Transcripción N.9*).

Aún así, ella y una acompañante técnico pedagógico creen que es necesario reunir con mayor periodicidad a los padres de familia porque ello contribuye en el desarrollo de los niños. Pero para ello, se requiere contar con el presupuesto adecuado –demanda una logística grande– que la acompañante técnico pedagógico precisa que ha llegado después de .la segunda mitad del año (*Transcripción N.9*).

5.5. Migración a los locales: tarea difícil que aumenta la carga de trabajo del acompañante técnico pedagógico

Como dijimos, la migración del servicio que está en hogares hacia centros comunales es una disposición de Cuna Más, la que se debe cumplir hacia el fin del 2015, pero esa tarea no se podría concluir en tal plazo, como reconocen incluso en la sede central, por diversos problemas para encontrar los locales.

En los casos de estudio, desde la funcionaria en campo de mayor nivel entrevistada hasta las propias trabajadoras de campo, –la acompañante técnica pedagógica y la especialista en gestión comunal– han encontrado que la comunidad se resiste a ceder espacios para el servicio.

La funcionaria supervisora en campo explicó “La nueva metodología establece que los locales tienen que ser más amplios y retadores –según los principios [de Cuna Más] – para que el niño se motive en un ambiente adecuado”. Empero, ella agregó que “El principal problema es que la comunidad no se compromete [...].En Ate y Huaycán, la comunidad busca un beneficio como arrendatario a

la hora de ofrecer los terrenos. Hay una dificultad de identificarse con la población infantil, de valorarla” (*Transcripción N.3*).

Ante la falta de locales, una de las acompañante técnico pedagógica contó que hasta han tenido que alquilarlos, lo cual es una carga económica que no está prevista en el presupuesto que manejan. El funcionario de la sede central informó que “está contemplado migrar servicios a espacios de instituciones educativas”. No obstante, el ejecutivo, en este caso, MIDIS y el Ministerio de Educación no han suscrito ningún convenio a nivel oficial disponiendo que el segundo ceda ambientes para que migren los locales ahora en hogares de madres cuidadoras. De este modo, creemos nosotros, se facilitarían el acercamiento del coordinador de la unidad territorial y trabajadores de campo de Cuna Más con los directores de las escuelas que posean espacio susceptible de ceder para la migración de los locales de Cuna Más.

Además, esta búsqueda de locales las aleja de su esfuerzo de atención y seguimiento de los aprendizajes de los niños. El funcionario de la sede central lo confirmó: “El acompañante, al no haber suficientes Especialistas de Gestión, va a asumir la tarea o parte de ella [...]. Hay tantas actividades pendientes que las distraen de sus funciones” (*Transcripción N.4*).

La formadora entrevistada aprecia la estrategia de aprendizaje infantil, pero al mismo tiempo reconoce que la juventud del programa ha impedido que se aplique cabalmente desde su creación. Ella considera “que estamos en la era en que las ciencias nos están dando referencias sobre la importancia [de] atender, y del cuidado adecuado al niño desde la gestación. Incluso Cuna Más, adoptando este tipo de avances, ha dicho, yo quiero tener un país con un grupo de niños fortalecidos, y yo tengo que trabajar en la primera infancia; ya que hay muchas investigaciones que me indican que si yo invierto

en primera infancia, voy a tener mayor potencial. [...] Ahora, como es un programa nuevo y a escala nacional, tiene su proceso. En ese proceso nos frustramos, nos emocionamos” (*Transcripción N.5*).

Como hemos visto las normas dicen una cosa, pero la realidad muestra otra con salidas en el terreno que hasta pueden contrariar las primeras, tales como el pago adicional que hacen diversos padres a las madres cuidadoras. En este sentido, entre las varias posibles implicancia de política pública, primaría la de la política laboral de las madres cuidadoras, no solo por sentido de justicia, sino porque, en caso contrario, Cuna Más no alcanzará su meta de aprendizaje infantil temprano para los miles de niños y niñas peruanos de familias de escasos recursos que asisten a sus locales de cuidado diurno.

6. ANÁLISIS DE HALLAZGOS DE CAMPO CON LA LITERATURA Y APRECIACIÓN DE OBSERVADORES ESPECIALISTAS

Este estudio buscó responder cómo se había implementado la gestión de recursos humanos del Programa Nacional Cuna Más para aplicar la estrategia de aprendizaje infantil temprano a los niños y niñas que asisten a los locales de la comunidad campesina de Jicamarca, distrito de San Antonio, provincia de Huarochirí (Región Lima Provincias), así como los que acuden al local de un asentamiento humano, en la Región Lima durante el año 2014. El objetivo principal de esta investigación cualitativa era comprender la influencia de la gestión de recursos humanos de Cuna Más en la implementación de la propuesta de aprendizaje infantil temprano con los niños inscritos en los locales de Cuna Más, de Jicamarca, Huarochirí, durante el año 2014 y en un asentamiento humano, en Lima.

Nuestro marco teórico ha expuesto sobre lo avanzado por la academia en materia del desarrollo infantil temprano, así como acerca de la teoría de la implementación de las políticas públicas, y dentro de ella, del enfoque “de abajo hacia arriba”, es decir desde los trabajadores que están más cerca al usuario que recibe el servicio de Cuna Más (madre cuidadora) hasta los que se ubican en la sede central y en el Ministerio bajo el cual están adscritos (MIDIS). Ese análisis, además, posibilita distinguir mejor si los problemas que se presentan cuando se presta el servicio al usuario final son de diseño de la política pública o de su gestión.

Partiendo de los conceptos de ambas literaturas, entrevistamos a una madre cuidadora, y al personal que trabaja con ella; y a funcionarios

de Cuna Más en la oficina de la unidad territorial, en la sede central; y a una servidora del MIDIS que monitorea el servicio.

Esta metodología nos permitió observar, en el terreno, lo que ocurre cuando se implementa en la realidad el componente de aprendizaje infantil temprano, en los mismos locales de Cuna Más, y con los niños y niñas. Es decir, cuando la teoría se pone en práctica. Asimismo, pudimos escuchar lo que viven los propios ejecutores de la política pública, a modo de contrastar su versión con la de los funcionarios que están en niveles más arriba de la implementación, los cercanos al diseño y la supervisión.

Así recogimos las inquietudes de lo que la teoría llama el último eslabón del servicio –madre cuidadora, acompañante técnico pedagógico y educadora– que son los actores que tienen contacto personal con el usuario –los niños y sus padres– y conocimos la “brecha de la implementación” señalada por la politóloga, Merilee Grindle. Es decir, la diferencia entre lo que dicen las normas que se *debe* hacer, y lo que se *puede* hacer, de acuerdo los recursos humanos y materiales disponibles. Con este análisis también llamado retrospectivo hemos reconstruido el proceso de producción del servicio para determinar si Cuna Más es más que una guardería (su programa predecesor Wawa Wasi, era percibido por muchos padres usuarios y comunidades como una guardería).

En la campaña electoral para la presidencia del Perú, en el año 2011, el entonces candidato Ollanta Humala ofreció que el Programa Nacional Wawa Wasi sería mejorado, pero en su programa de Gobierno no había detalles de ello¹⁷. Lo concreto es que cuando asume el poder,

17 Se dice que cuando el ahora presidente Humala estaba en campaña electoral para los comicios en que salió elegido, habló públicamente sobre el ex Programa Nacional Wawa Wasi y ofreció que de ganar la votación, mejoraría ese servicio, y cuando se le preguntó las características que tendría, dijo que sería una Cuna, y más.

en julio del 2011, el nuevo régimen no contaba con un plan de lo que sería el nuevo Programa Nacional Cuna Más. A propósito de ese tipo de prácticas, Grindle recalcó: “las políticas se pueden anunciar sin haber generado mucha discusión, escrutinio o información sobre lo que se implementará” (2009:38). En este sentido, la misma autora refiere que la capacidad de los centros de investigación y universidades (también incluye en la lista a los medios de comunicación) es “incipiente para contribuir a los debates sobre iniciativas de políticas” (Grindle 2009: 38).

La primera hipótesis es que debido a que el tránsito del Programa Nacional Wawa Wasi al Programa Nacional Cuna Más –en marzo del 2012– se hizo sin contar con un plan terminado del componente de aprendizaje infantil temprano, la implementación de dicha parte del servicio en la comunidad campesina de Jicamarca, Huarochirí, durante el año 2014 ha enfrentado obstáculos.

Esta primera hipótesis probamos que fue cierta durante las entrevistas al personal del campo de Cuna Más que presta el servicio directa e indirectamente, así como a funcionarios en la oficina de la sede central. Los entrevistados nos señalaron que en octubre del 2014 se concluyó con el plan curricular del Programa Nacional Cuna Más, por lo que antes de esa fecha estuvieron aplicando una suerte de combinación de los nuevos conocimientos impartidos en las capacitaciones a los formadores –principalmente de la pedagogía de Reggio Emilia –, con las herramientas del ex Programa Nacional Wawa Wasi.

Pero más importante aún que el rezago de los nuevos instrumentos de Cuna Más es que no ha funcionado a cabalidad el sistema de capacitación que se concibió para, en teoría, aprovechar la incorporación de los nuevos funcionarios que iban a reforzar el componente de aprendizaje infantil temprano: formador, acompañante técnico pedagógico y educador (en solo cien locales).

Así, hemos comprobado que como no se cubren todas las plazas de acompañante técnico pedagógico, muchas veces, este trabajador no se da abasto para asistir a la madre cuidadora, en el componente del aprendizaje infantil temprano con el tiempo y la calidad que se requiere. Además, el tiempo del acompañante suele reducirse aún más porque tiene que realizar tareas paralelas, como encontrar locales comunales nuevos para que todos los centros migren a lugares más seguros y amplios.

Los acompañantes técnicos pedagógicos, además, demandan recibir capacitación directa porque creen que no es suficiente mediante el sistema “en cascada” –formadora capacita al acompañante técnico pedagógico y esta a su vez, instruye a la madre cuidadora –. Solo en el ciento de locales de Cuna Más que cuentan con educadora, tanto el acompañante técnico pedagógico como la madre cuidadora gozan del apoyo de una profesional en docencia para reforzar sus acciones de pedagogía

6.1. ¿La cascada se diluye en el camino?

Si no se cuenta con el número necesario de personal para acompañante técnico pedagógico, la formación “en cascada” no se efectúa o se hace parcialmente. Así, en el caso de la unidad territorial correspondiente, recién en abril del 2014 pudo cubrir la totalidad de los 22 puestos de acompañante técnico pedagógico y de especialistas (salud, nutrición, gestión comunal). Luego, desde que se creó el Programa Nacional Cuna Más, marzo del 2012, hasta abril del 2014, solo tuvieron 12 personas laborando. Por lo tanto, Cuna Más ni pudo brindar el servicio a todos niños que lo requerían durante ese periodo, ni realizó plenamente la capacitación “en cascada”.

Santiago Cueto, investigador principal de GRADE y coordinador del estudio Niños del Milenio en el Perú dice que estas falencias causan que los centros no funcionen de manera homogénea. Agrega que pasan a ser centros en que “cada uno funciona como puede, en vez de como debe” (*Transcripción N.11*).

En realidad, incluso contando Cuna Más con la cantidad ideal de los trabajadores requerida, la capacitación “en cascada” es una modalidad discutible y tiene detractores. Se debe considerar que Cuna Más tiene 74 formadores, a los que capacita directamente, pero que ellos tienen que trasladar lo aprendido a un promedio de 680 servidores que son acompañante técnico pedagógico, los que a su vez deben transmitir a cerca de 6000 mujeres que hacen la tarea de madre cuidadora.

Cueto menciona que experiencias de capacitación similares para profesores de las etapas escolares dejan insatisfechos a los docentes: “De alguna forma se estarían deteriorando los mensajes [...] en cada nivel” (*Transcripción N.11*). Añade que los maestros prefieren algo, que en realidad no se opone, tal vez, a la idea de la cascada, [...] “que la asesoría y el acompañamiento sea un poco más permanente” (*Transcripción N.11*). En Cuna Más, opina Cueto que las visitas a la madre cuidadora de parte del que está más cercano, el acompañante técnico pedagógico, deberían ser frecuentes.

El funcionario de Cuna Más de la sede central dijo que se estudia capacitar directamente al acompañante técnico pedagógico en módulos, pero hay conciencia de que el personal que trabaja como madre cuidadora, el que es llamado “servidor de la atención al público” quedaría sin recibir formación directa. Esto nos da pie para pasar a la segunda hipótesis.

En este sentido, probamos también como cierta **la segunda hipótesis** de que la falta de una propuesta planificada de aprendizaje

infantil temprano ha causado problemas en la gestión de los recursos humanos que le corresponde aplicar dicho componente en los locales de Cuna Más en Jicamarca.

Como dijimos, Cuna Más recurrió a una implementación mezclada de los principios de Cuna Más y de Wawa Wasi desde marzo del 2012. Así, hizo uso de varias herramientas metodológicas de Wawa Wasi, dado que no se contó con el diseño curricular de Cuna Más sino hasta octubre 2014. Además, mantuvo el rol de la madre cuidadora, pero con más tareas que ella debe realizar, acorde al mayor énfasis en el desarrollo temprano de los niños. Entonces, a la madre cuidadora se le exige más con la misma retribución económica.

Luego, al poner en práctica los nuevos principios de Cuna Más, con la misma política laboral a la madre cuidadora, se ha profundizado la alta rotación de dichas trabajadoras, dado que les demandan más pero no les han mejorado ni su pago ni sus condiciones del trabajo, considerado legalmente como “voluntario”. El estipendio que recibe la madre cuidadora es inferior a la remuneración mínima vital (según tiempo de servicios, 300, 330 o 360 soles al mes), carecen de beneficios laborales y antes de ingresar a ese puesto deben gestionar su seguro en el Sistema Integrado de Salud (SIS).

En los Lineamientos Técnicos del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más, emitidos en mayo del 2014¹⁸, se precisa que la madre cuidadora “recibe una contribución o ayuda por los gastos de colaboración incurridos en el desarrollo de sus actividades”, y finaliza diciendo que no “tendrá carácter de contraprestación ni remunerativo”.

Empero, bajo Cuna Más, se han fijado requisitos más estrictos, como tener secundaria completa, y certificados médico y psicológico.

18 Resolución de la Dirección Ejecutiva N. 485-2014 MIDIS/PNCM, que modifica a la Resolución de la Dirección Ejecutiva N.955.

“Por la realidad de la zona es difícil encontrar una cuidadora que se pueda sacar la evaluación médica, la evaluación psicológica y, además, que tenga la certificación de secundaria”, afirmó una acompañante técnico pedagógica.

6.2. El maltrato a la madre cuidadora, el contacto más cercano al niño

En Cuna Más, la madre cuidadora es la trabajadora que atiende al público, como podría traducirse al español -manteniendo el sentido- el término que Lipsky acuñó: *street-level bureaucracy* (burócratas a nivel de la calle) y que Aguilar citó (Aguilar 2007:86). Lipsky cree esos servidores son verdaderos funcionarios públicos en sus respectivas áreas de trabajo porque al prestar el servicio tienen que resolver diversos imponderables por ellos mismos, o con escasa asistencia, como hemos descrito por la falta del número requerido de personal de acompañante técnico pedagógico.

Igualmente, comprobamos lo que diversos autores han afirmado sobre estos llamados burócratas menores pero con roles clave porque son los responsables de la implementación en el terreno, así como el punto final de la distribución del servicio como escribió Walter Williams (1975, 1976, 1980), recogido por Aguilar (*field implementation y final point of service delivery*).

A manera de ilustrar este aporte de Williams, encontramos que 18 de los 22 estándares de calidad para los 8 principios del Programa Nacional Cuna Más son responsabilidad de la madre cuidadora (ver anexo: Principios y estándares de calidad de Cuna Más).

También verificamos que tenía asidero otra reflexión de Aguilar sobre el maltrato a este tipo de servidores de parte de su empleador,

el Estado, porque le paga poco y no le ofrece la posibilidad de crecer profesionalmente (Aguilar 2007: 87). En efecto, vemos que a la madre cuidadora no les reconoce adecuadamente la magnitud del esfuerzo que despliegan, económicamente ni en forma de otros alicientes laborales. La madre cuidadora de Cuna Más, recibe una magra retribución monetaria y no tienen expectativas de ascenso, salvo la madre guía, cuyo pago es algo superior, pero no necesariamente compensa la mayor responsabilidad y tareas que conlleva. Además, el perfil del puesto es diferente –implica más trabajo en campo y con las familias – por lo que no toda madre cuidadora podría llenarlo. La madre guía debe reclutar a niños susceptibles de ingresar al servicio, así como visitar a los padres cuyos hijos hayan dejado de asistir.

6.3. Reconocer a la madre cuidadora la condición de trabajadora y no voluntaria

Varios de los profesionales entrevistados que trabajan de cerca con las madres cuidadoras mencionaron que aquellas quisieran –y debieran– percibir un ingreso similar a la remuneración mínima vital y beneficios laborales básicos asociados a esa condición legal como seguro de salud, fondo provisional, entre otros.

Al respecto, la casi totalidad de las diversas personas consultadas para este estudio aseveraron que la madre cuidadora debe ganar un mejor estipendio: a mayor la cercanía a la madre cuidadora, más la convicción de ello. Precisamente, Grindle manifiesta “[...] aquellos más cercanos al problema, probablemente estén más interesados en encontrar soluciones a este[...]” (2009: 45).

Hemos dicho que la sede de Cuna Más solicitaron que se incrementara el pago de la madre cuidadora –primero a 700 soles y

luego a 400 soles, pero el Gobierno Central desestimó la propuesta. Una funcionaria del MIDIS, a modo de explicación, indica que cualquier aumento, por leve que sea, se debe multiplicar por las alrededor de 6 000 madres cuidadoras que puede representar un monto representativo. Sin embargo, también cree que esa estructura salarial fue fijada para Wawa Wasi, con objetivos de ese programa, que han sido cambiados en Cuna Más.

Mientras el Estado no decide una nueva política de recursos humanos para la madre cuidadora, en la práctica, muchos padres de los niños que asisten a locales de Cuna Más siguen pagando a estas mujeres un sol diario –incluso contrariando a la ley– puesto que el dinero que ellas reciben de parte del programa no les alcanza para sufragar sus gastos.

Esta situación, que es calificada de ilegal en las normas, –y causal de retiro de la madre cuidadora– quizá puede ser interpretada como concibe Elmore a la implementación de políticas públicas: “un resultado de negociaciones cotidianas entre las diversas partes interesadas” (Elmore 2007: 270). En este sentido, la madre cuidadora requiere el ingreso adicional a su pago para completar su presupuesto, mientras que al padre de familia también necesita que el personal que atiende a su hijo tenga mayor respaldo económico porque estaría menos preocupado por sus cuentas. Entre ambos han acordado ese pago que permite que la madre cuidadora permanezca en Cuna Más –es decir, evitando seguir incrementando la alta rotación– e inclusive a espaldas de los funcionarios del programa que los supervisan desde sus oficinas.

Cueto dice que algunos ven esta salida en el terreno como una manera de que el ingreso de la madre cuidadora se acerque más a la remuneración mínima vital, y que otros opinan que un costo mínimo para los padres de familia puede ayudar a que tomen mayor importancia

al servicio y se involucren en mayor medida en su funcionamiento. De todos modos, Cueto estima que ningún niño menor de tres años que necesita ser atendido en una Cuna Más debería quedarse fuera porque sus padres no puedan pagar ni un sol diario.

Llama la atención que cuando se diseñó Cuna Más, paralelamente, no se reformó la política de recursos humanos para la madre cuidadora dado que existían documentos que ya habían reportado la alta rotación de dicho personal. Un ejemplo se encuentra en la parte del diagnóstico del Programa Nacional Wawa Wasi, tomado del Plan Estratégico Institucional 2010-2013 de dicho servicio. Entre las debilidades que reseña precisa la siguiente: “No se cuenta con un proceso definido para la selección de personas. Débil política de recursos humanos (selección, remuneración, estabilidad, rotación, incentivos)” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social 2011).

De forma parecida, un documento más reciente, la evaluación del primer semestre 2012 del Programa Nacional Cuna Más, encuentra una deficiencia similar: “La frecuente rotación de personal en las sedes zonales, incrementa la recarga de trabajo en el personal existente y disminuye la frecuencia de acompañamiento y capacitación de los actores” (Programa Nacional Cuna Más 2012).

Luego, sí existían documentos oficiales que consignaban el problema de la deserción de la madre cuidadora, el personal que está en contacto más directo con el niño, o el último punto en la distribución del servicio, como dice Williams,

¿Por qué entonces no se hizo nada en materia de Recursos Humanos: ni incremento de remuneración, ni beneficios laborales ni ofrecimiento de mejores condiciones de trabajo o algún incentivo, como la certificación? ¿Podría ser porque, como dicen los teóricos de la implementación, el personal que atiende al público suele ser el peor tratado? Pero por qué continuar con una política que no solo perjudica

a niñas y niños usuarios, sino a las metas del propio servicio, lo cual hace quedar mal al propio Estado. ¿Será porque las madres cuidadoras carecen del poder suficiente –tampoco tienen sindicato– para exigir que el Estado las reconozca como trabajadoras y, como tales, les brinde desde un salario propiamente dicho hasta los beneficios laborales fundamentales?

¿No es contradictorio que el mismo MIDIS declare en una de sus normas principales del Programa Nacional Cuna Más (Resolución Dirección Ejecutiva N.455) que la madre cuidadora “es uno de los estamentos principales del Servicio de Cuidado Diurno”, pero al mismo tiempo la minusvalore no dándole el lugar de trabajadora que en la práctica ejerce?

Respecto a la escasez de personal para acompañante técnico pedagógico y la política laboral para la madre cuidadora Cueto opinó “A largo plazo si uno establece un buen sistema de selección y evaluaciones internas, mayores sueldos y, en general, incentivos [...] puede resultar en [...] una carrera más atractiva para personas que no pensarían ahora estar en Cuna Más”, sostuvo Cueto, quién recalcó que nadie debería ganar por debajo del sueldo mínimo, y menos si se trabaja para un servicio del Estado (*Transcripción N.11*). Esta reflexión sobre la política de Recursos Humanos nos lleva a la tercera hipótesis.

La tercera hipótesis es que la ausencia de una política adecuada de recursos humanos para el personal de Cuna Más impide que se implemente totalmente la propuesta de aprendizaje infantil temprano, que se evidencia en el incumplimiento de las metas, tanto del programa, como las de los propios servidores de los locales de Cuna Más en Jicamarca, Huarochirí, durante el año 2014.

Probamos en el campo que la meta de número de niños fijada para atender en el comité de gestión de nuestro estudio de caso, se incumple por la dificultad de hallar una madre cuidadora que cumpla

el perfil, con las nuevas exigencias. Así, según un acompañante técnica pedagógico, la meta es de 96 niños con 12 cuidadoras, 8 niños por cada cuidadora, pero están atendiendo 86 niños porque falta cubrir la plaza de una cuidadora.

[...] a mayores requisitos que se está pidiendo, con el ánimo de mejorar la calidad del servicio, también la valla se está poniendo más alta, entonces si una de ellas [madre cuidadora], se retira [del] comité [...] va a ir bajando, va a ir disminuyendo hasta que llegue a un mínimo de seis cuidadoras y ya ese comité se va a tener que fusionar con otro [...], estimó la acompañante técnica pedagógica (*Transcripción N. 2*).

Cuando no se alcanza la meta, además, se deja de atender niños que necesitan ser cuidados en el servicio, y sin la oportunidad de permanecer protegidos en los Cuna Más.

La acompañante técnico pedagógico sostuvo que entre 10 a 12 niños – identificados, focalizados, con nombre y apellido – están demandando el servicio y no pueden ser atendidos: “Cada cuidadora, cuando los papás vienen a preguntar si hay vacantes, ellas van registrando en borrador. Cosa que si uno de los niños ya cumple la edad y se retira, ya están llamando al otro niño que estaba en cola, en espera para cubrir esa vacante” (*Transcripción N. 2*).

A la madre cuidadora, dijimos, se les ha dado mayor carga laboral y no se le compensa económicamente, razón que según la mayoría de entrevistados, explica la dificultad para reclutar personal que asuma ese puesto, así como retener a las incorporadas.

A juicio de la funcionaria del MIDIS, la alta deserción del trabajo de madre cuidadora no sería únicamente por mayores expectativas salariales, sino por la ausencia de una política de recursos humanos que reconozca la valía de ese grupo de mujeres. Así, agregó que en el Programa Nacional Wawa Wasi, por ejemplo, se daban premios, de modo que se agradecía el desempeño meritorio y, al mismo tiempo,

se estimulaba al resto de madres cuidadoras a emular las colegas destacadas. Igualmente, se organizaban actividades institucionales –como campeonatos deportivos – que no solo permitían que las trabajadoras se relajasen, sino creaban una identificación con la institución en la cual laboraban (*Transcripción N.10*).

6.4. Una certificación difícil de alcanzar

Ahora bien, no menos importante parece ser el pedido de muchas madres cuidadoras – según nos dijeron – de obtener una certificación oficial que acredite sus conocimientos de atención y cuidado infantil temprano. Usualmente, el Estado da una certificación profesional al que termina una carrera y pasa un examen nacional en el que demuestre que tiene los conocimientos y habilidades en determinada profesión.

La funcionaria del MIDIS señaló que el Estado intentó realizar la certificación técnica en cuidado infantil para las madres cuidadoras de Wawa Wasi, a través de una entidad privada, pero que la gran cantidad de requisitos que pidió el Ministerio de Trabajo impidió que se concrete dicho propósito (*Transcripción N.10*).

En todo caso, de acuerdo a Cueto, para la certificación, las madres cuidadoras tendrían que asistir a algún tipo de programa de formación de desarrollo infantil temprano y evaluaciones, (no solo cuenta la experiencia de trabajo), lo cual implicaría una tarea adicional para Cuna Más (*Transcripción N.11*).

A propósito de esa aspiración, un documento de una serie de análisis de políticas públicas del MIDIS sobre las lecciones dejadas por el Programa Nacional Wawa Wasi recomienda, entre otras cosas, que a la madre cuidadora se le capacite y acompañe constantemente; no solo en el cuidado del niño, sino también en formas de relacionarse con el

niño y sus padres para que entre todos promuevan el desarrollo de los infantes. La misma publicación, en su sección Lecciones de Política sugiere: “[...] sería conveniente implementar de manera paralela a las capacitaciones y acompañamiento una estrategia para profesionalizar a las MC [madre cuidadora].” (MIDIS 2013).

Un especialista en evaluación de programas públicos, empero, estimó que el propio Estado, en su papel de empleador, podría no querer alentar la certificación de la madre cuidadora porque usualmente los trabajadores que obtienen documentos de su calificación exigen más ingresos, o buscan otros centros que se los paguen.

6.5. Falta de instituciones de enseñanza de 0 a 3 años

Pero materializar la idea de formar y certificar a las madres cuidadoras es, por lo demás, difícil por la inexistencia de centros de enseñanza para atender al grupo etario de 0 a 3 años. Tampoco se ofrece la carrera universitaria del docente para niños en ese periodo, profesión que sí se enseña en universidades de otros países industrializados, aunque también en un vecino de la región como Argentina¹⁹.

Las facultades de educación en el Perú solo ofrecen la profesión de pedagogía para niños entre 3 a 5 años. Sin embargo, esta situación habría empezado a cambiar —el futuro lo confirmará— dado que recientemente se abrió un diplomado en atención integral para el niño menor de tres años en una universidad local. Paralelamente, un centro de atención temprana que sigue los postulados de Reggio Emilia ofrece cursos de capacitación en cuidado infantil temprano, los que justamente han sido seguidos por los formadores de Cuna Más.

18 Universidad San Salvador (Argentina): Tecnicatura universitaria en Jardín Maternal: <http://psico.usal.edu.ar/carrera/tecnicatura-universitaria-jardin-maternal>

Consistente con estos primeros esfuerzos para otorgarle un mayor reconocimiento oficial al desarrollo infantil temprano es la idea del MIDIS, según la funcionaria de ese ministerio, de hacer un mapeo de las diversas intervenciones para la primera infancia que instituciones públicas y privadas están realizando en nuestro país (*Transcripción N.10*).

La ausencia de formación académica de pre-grado en AEPI es un reflejo del incipiente conocimiento del tema en el Perú, cuyo actual Gobierno ahora está preparando una Política Nacional de Desarrollo Infantil Temprano, con el concurso del MIDIS, que tiene la rectoría en el DIT, el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros. Esta atribución precisamente, ha sido discutida por diversos especialistas del sector educativo, que citan otros países cuyos respectivos Ministerios de Educación tienen la rectoría del desarrollo infantil temprano. También se refieren a otras naciones que tienen una autoridad de la niñez, la cual también tiene la responsabilidad de los asuntos vinculados con la atención temprana.

6.6. Rectoría de la niñez en tres ministerios

Ahora bien, la rectoría de la niñez –en general – en el Perú la tiene el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP (ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES), y bajo su cargo están diversas tareas vinculadas a los niños y jóvenes. Antes que se creara el MIDIS, al que se le adscribió Cuna Más, el ex MIMDES era el responsable del Programa Nacional Wawa Wasi.

De esta manera, en nuestro país, la atención y aspectos educativos de los niños y jóvenes están repartidos en tres ministerios: MIMP, MIDIS y Educación, situación que parece generar superposición de

funciones y competencias, además de una eventual dispersión de los esfuerzos por los niños.

Al respecto, el Consejo Nacional de Educación se ha pronunciado y ha sugerido que se cree una Autoridad Nacional de la Infancia, como se tiene en otras naciones.

“El Consejo Nacional de Educación, ha considerado y considera una de sus mayores prioridades la Educación Inicial. Por ello, enfatizamos la recomendación propuesta por el CNE en el Balance 2013 del Proyecto Educativo Nacional, que pide la creación de una autoridad nacional que dirija y se responsabilice por la planificación y la ejecución articulada de todas las políticas y programas dirigidos a la primera infancia” (portal de CNE).

Aunque el comunicado del CNE es a propósito de la educación inicial (3 a 5 años), su contenido hace referencia también a la atención para los infantes por debajo de ese periodo de edad. Fusionar las tareas y la vocería de los temas de primera infancia en una entidad o responsable podría contribuir, de alguna manera, en ordenar las acciones que el sector público realiza a favor de los niños y niñas más pequeños del país.

CONCLUSIONES

1. Los sustentos teóricos del componente de aprendizaje infantil temprano del Programa Nacional Cuna Más y de su predecesor, el Programa Nacional Wawa Wasi son similares. Ambos supuestos podrían ser calificados dentro un mismo grupo de corrientes pedagógicas en que se acompaña y promueve el desarrollo de las niñas y los niños. Es decir, son pedagogías en las que, a modo general, el personal que atiende a las niñas y los niños no impone tareas, sino que le sugiere “experiencias”, que según su edad y propia evolución, pueden ser cada vez más retadoras. Así, los principios básicos de la teoría de Reggio Emilia, señalada como una de las principales escuelas que inspira a Cuna Más tienen mucho en común con los del pensamiento Montessori, que era sindicado como el modelo pedagógico de Wawa Wasi.
2. Existe un debate académico entre los investigadores que están a favor de calificar la calidad de los centros a los que asisten los infantes – niños menores de seis años– según indicadores cuantitativos de desarrollo infantil versus otros teóricos, más preocupados por los procesos que permitan que niños y niñas alcancen todo su potencial de desarrollo en los aspectos: físico-motor, cognitivo, emocional y social. Coincidimos con el segundo grupo de académicos, entre ellos Myers, Engle, Woodhead, Dahlberg; Moss, Pence y Malaguzzi, que además promueven que se reconozca la diversidad cultural entre los países y al interior de

ellos. No obstante, los resultados de un reciente estudio riguroso como PRIDI, también puede emplearse para que el Perú, así como otros determinen sus propios criterios y metas de desarrollo infantil para sus niños y niñas.

3. Cuna Más ha implicado una reforma mayor del componente de aprendizaje infantil temprano. Por ello, se han implementado nuevos puestos y han aumentado las responsabilidades de los existentes para reforzar el componente del aprendizaje infantil temprano: formador, acompañante técnico pedagógico; y solo para un centenar de locales, parte de un grupo piloto: educador. El estudio de campo ha permitido observar la principal debilidad en la implementación de la política. Persiste, desde Wawa Wasi, una alta rotación de las madres cuidadoras por la ausencia de una política de recursos humanos que pueda ofrecer diversos estímulos para hacer atractivas las plazas. Las madres cuidadoras son definidas por el programa como “voluntarias” y construyen su rol sobre la base de la legitimidad como actoras valoradas por su comunidad. En tanto el Estado no las reconozca como servidoras públicas, no podrán ser consideradas como trabajadoras con una remuneración. Esta debilidad expresa el cambio en el actual contexto socioeconómico. Originariamente, se construyó el rol de madre cuidadora en localidades y en un período de tiempo, cuando la comunidad desempeñaba un papel fundamental en la organización social, y las oportunidades económicas eran reducidas. Hoy en día, en zonas similares a las del caso de estudio, los agentes comunales ya no ocupan el rol que antes desempeñaban, y se han diversificado las oportunidades laborales para la población en general, y para las mujeres en particular.
4. Antes de Cuna Más, la investigadora Araujo y sus coautores escribieron en un estudio del ex Programa Nacional Wawa Wasi:

las “madres cuidadoras”... de estos centros se les daba un “pequeño estipendio” y no tenían relación laboral con el programa. Así, las cuidadoras en los Wawa Wasi no ha sido personal calificado y se les pagaba menos que la remuneración mínima vital (Araujo, López-Bóo y Puyana 2013). Dicha investigación y otros documentos oficiales del Perú publicados ya habían apuntando sobre esa deficiencia, y la alta deserción y rotación de la madre cuidadora por la desatención de parte del Estado hacia ella. Aguilar critica que el personal que atiende al usuario, normalmente, ni le reconoce su centro de trabajo ni la sociedad, sus remuneraciones son bajas al igual que sus expectativas de carrera. “Por último... sus recursos materiales, organizativos y personales son muy limitados respecto de la magnitud e intensidad de la tarea social que se les asigna” (Aguilar 2007: 87).

5. El análisis retrospectivo permitió que se identifiquen problemas en la implementación de la política pública, que a través de otro presupuesto teórico no hubiera sido posible hallar. El acercamiento empírico a la implementación de políticas permitió identificar la forma en que se da el contacto entre el punto final de la distribución con los usuarios. Finalmente, es en este intercambio entre funcionarios estatales y la ciudadanía en que se observa la forma en que se brinda un servicio o se ejecuta y gestiona una política pública.
6. La investigación en el campo y revisión de referencias permitió conocer literatura académica y de políticas públicas sobre los problemas de falta de personal calificado, y de una política de gestión de recursos humanos deficiente del antecesor de Cuna Más (Wawa Wasi). Asimismo, se halló que los funcionarios de Cuna Más que también laboraron en Wawa Wasi, conocían de esas limitaciones. Los hacedores de las políticas públicas, empero,

diseñaron el Programa Nacional Cuna Más de modo que se delegó una parte importante de las tareas y competencias a la madre cuidadora, sin cambiar ni la política remunerativa ni sus condiciones del “voluntariado” (trabajo, en realidad). Así, tras la evidencia empírica, se encontró que incumplen los objetivos del componente de infantil temprano de Cuna Más. Este es un caso de diseño de política pública inconcluso, que se ha estado redefiniendo desde su puesta en marcha, y que se ha edificado sobre una limitación conocida.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). *La implementación de las políticas públicas*. México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Araujo, María Caridad; Florencia López-Bóo y Juan Manuel Puyana (2013) *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=70535>.
- Baker-Henningham, Helen y Florencia López-Bóo (2013). *Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo: lo que funciona, por qué y para quién*. Nota Técnica 540. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5925/Nota%20Tecnica%20Intervenciones%20de%20estimulaci%C3%B3n.pdf?sequence=1>.
- Barnett, W. Steven (2008). *Preschool education and its lasting effects: research and policy implications*. Recuperado de <http://nieer.org/resources/research/PreschoolLastingEffects.pdf>.
- CESEL Ingenieros (2013). *Estudio de impacto ambiental semidetallado del Proyecto "Línea de transmisión en 220 kv S.E Carabayllo- SE Nuevo Jicamarca"*. Recuperado de http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/4_6%20Medio%20Socioeconomico.pdf

- CUETO, Santiago; Gabriela Guerrero, Juan León, Alvaro Zevallos y Claudia Sugimaru (2009). *Promoting early childhood development through a public programme: Wawa Wasi in Peru*. Working Paper, 51. Oxford: Young Lives. Recuperado de <http://www.ninosdelmilenio.org/publicaciones/documento-de-trabajo-51/>.
- Dahlberg, Gunilla; Peter Moss y Alan Pence (1999). *Beyond quality in early childhood education and care: postmodern perspectives*. London: Falmer Press. Recuperado de <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED433943.pdf>.
- Díaz, Juan José (2006) *Pre-school education and schooling outcomes in Peru*. Recuperado de <http://www.ninosdelmilenio.org/publicaciones/educacion-inicial-y-resultados-educativos-en-el-peru/>.
- Engle, Patrice; Santiago Cueto, María Estela Ortíz y Aimee Verdisco (2011). *Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI): marco conceptual*. Nota Técnica, 290. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/5392?locale-attribute=es>
- Engle, Patrice; Maureen M. Black, Jere R. Behrman, Meena Cabral de Mello, Paul J. Gertler, Lydia Kapiriri, Reynaldo Martorell y Mary Eming Young (2007). Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world. *The Lancet*, 369(9557), 229 – 242.
- Elmore, Richard (2007). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Luis F. Aguilar (Ed.). *La implementación de las políticas públicas* (pp 185-249). México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Grindle, Merilee S. (2009). La brecha de la implementación. En Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (Coord.). *Política pública y*

- democracia en América Latina: del análisis a la implementación* (pp. 33-52). México, DF: EGAP-ITESM y Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero, Gabriela y Juan León (2012). *Demanda social por programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) en el Perú*. Documento de Investigación, 65. Lima: GRADE. Recuperado de <http://www.grade.edu.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt65.pdf>.
- Guerrero Gabriela, Claudia Sugimaru y Santiago Cueto (2010). *Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: posibilidades y riesgos de su aplicación*. Lima: GRADE. Recuperado de <http://www.grade.edu.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt/ddt58.pdf>.
- Gobierno Regional de Lima (2011). *Proyecto Educativo Regional CARAL 2021*. Recuperado de <http://www.drepl.gob.pe/per/PER2021FINAL.pdf>
- Grantham-Mcgregor, Sally; Yin Bun Cheung, Santiago Cueto, Paul Glewwe, Linda Richter, Barbara Strupp y International Child Development Steering Group (2007). Child development in developing countries: developmental potential in the first 5 years for children in developing countries. *The Lancet*, 369(9555), 60-70. Recuperado de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC18459/>.
- INEI (2010). *Mapa de pobreza provincial y distrital 2009: el enfoque de la pobreza monetaria*. Lima: INEI. Recuperado de http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0952/Libro.pdf.
- López Bóo, Florencia (2013). *Intercontinental evidence on socioeco-nomic status and early childhood. Cognitive skills: is Latin America different?*

- IDB Working Paper Series, 435. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/4588?locale-attribute=en>.
- Malaguzzi, Loris (1993). For an education based on relationships. *Young Children*, 49(1), 9-12. Recuperado de <http://reggioalliance.org/downloads/malaguzziyoungchildren.pdf>.
- Ministerio de la Inclusión y Desarrollo Social (2013). Atención infantil temprana: lecciones de la experiencia del Programa Nacional Wawa Wasi. *Síntesis*, 2. Recuperado de http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/sintesis2_aprendizaje_temprano_wawawasi.pdf
- Ministerio de la Inclusión y Desarrollo Social (2014). *Resolución Dirección Ejecutiva 485-2014 MIDIS/PNCM* [aprueba la Directiva 010-2014 MIDIS-PNCM: Lineamientos Técnicos del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más]. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/249447289/RDE-485-2014-MIDIS-PNCM-1-1>.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2011). *Plan estratégico institucional del Programa Nacional Wawa Wasi 2010-2013. Resolución Dirección Ejecutiva 001-2011 MIMDES/PNWW*. Recuperado de http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/13274/PLAN_13274_PEI_-_Plan_Estrategico_Institucional_2011.pdf.
- Moss, Peter y Alan Pence (1994). *Valuing quality in early childhood services: new approaches to defining quality*. London: Paul Chapman Publishing.
- Municipio de Distrito San Antonio (2012). *Perfil del proyecto: creación de muro de contención en el Sector Los Artesanos – Anexo 22, distrito de San Antonio, provincia de Huarochirí, Lima*. Recuperado de <http://docshare01.docshare.tips/files/23746/237469671.pdf>

- Myers, Robert G. (1993a). *Hacia un porvenir seguro para la infancia: programación del desarrollo y la atención de primera infancia en el mundo en desarrollo*. Proyecto de la UNESCO: La Infancia y la Familia 1990-1995. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000870/087024so.pdf>.
- Myers, Robert G. (1993b). *Los doce que sobreviven: fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el Tercer Mundo*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.
- Myers, Robert G (2006). *Quality in program of early childhood care and education (ECCE)*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147473e.pdf>.
- New, Rebecca S. (1999). What should children learn?: making choices and taking chances. *Early Childhood Research and Practice*, 1(2). Recuperado de <http://ecrp.uiuc.edu/v1n2/new.html>.
- New, Rebecca S. (2007). Reggio Emilia as cultural activity: theory in practice. *Theory Into Practice*, 46(1), 5-13. Recuperado de <http://reggioalliance.org/downloads/new:theoryintopractice.pdf>.
- Pollitt, Ernesto; Juan León y Santiago Cueto (2007). Desarrollo infantil y rendimiento escolar en el Perú. En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 485-535). Lima: GRADE. Recuperado de <http://www.grade.edu.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/InvPolitDesarr-12.pdf>.
- Pope, Carolyn (2002). Three approaches from Europe: Waldorf, Montessori, and Reggio Emilia. *Early Childhood Research & Practice*, 4(1). Recuperado de <http://ecrp.uiuc.edu/v4n1/edwards.html>
- Programa Nacional Cuna Más (2012). *Evaluación del primer semestre 2012 del Programa Nacional Cuna*. Recuperado de http://www.cunamas.gob.pe/Transparencia/Planeamiento_y_Organizacion/

Oficio_443-2012-MIDIS-PNCM-DE_Evaluacion_Primer_Semestre_POI-2012.pdf.

Programa Nacional Wawa Wasi (2007). *Componente aprendizaje infantil temprano*. Resumen de Lineamientos Técnicos 2007. Recuperado de http://www.oei.es/inicial/informacion_pais/programa_wawawasi_peru.pdf.

Red de Salud Huarochirí (2015). *Análisis de la situación de salud de la provincia de Huarochirí (ASIS 2014)*. Recuperado de <http://www.redhuarochiri.gob.pe/dis/epidemiologia>

Schady, Norbert; Jere R. Behrman, María Caridad Araujo, Rodrigo Azuero, Raquel Bernal, David Bravo, Florencia López Boo, Karen Macours, Daniela Marshall, Christina Paxson y Renos Vakis (2014). *Gradientes de riqueza en el desarrollo cognitivo durante la primera infancia en cinco países de América Latina*. Documento de Trabajo, 482. Washington, DF: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4774/Gradientes_de_riqueza_en_el_desarrollo_cognitivo_durante_la_primera_infancia_en_cinco_pa%C3%ADses_de_Am%C3%A9rica_Latina.pdf?sequence=4

UMC (2014). *Tasa neta de asistencia, educación inicial*. Lima: UMC. Ministerio de Educación. Recuperado de <http://bit.ly/2m1HhYo>.

UNESCO (2007). *Strong foundations: early childhood care and education*. Education for All Global Monitoring Report 2007. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2007-early-childhood/>

Woodhead, Martin; Patricia Ames, Uma Vennam, Workneh Abebe y Natalia Streuli (2009). *¿Equidad y calidad?: retos para la educación inicial y primaria en Perú, Etiopía e India*. Cuaderno sobre

- Desarrollo Infantil Temprano, 55s. La Haya: Fundación Bernard Van Leer. Recuperado de <http://www.bibalex.org/Search4Dev/files/341762/175432.pdf>
- Woodhead, Martin (2006). *Changing perspectives on early childhood: theory, research and policy*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147499e.pdf>.
- Young, Mary E. (2010). Early child development: a framework for collaboration. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 4(2), 25-32. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007/2288-6729-4-2-25>
- Young, Mary E. (1955). *Investing in young children*. World Bank Discussion Papers, 275. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/949041468765582787/pdf/multi0page.pdf>

ANEXO

Principios y Estándares de Calidad del Programa Nacional Cuna Más

Principio	Estándares	Responsables
Principio 1: El Programa promueve niños y niñas saludables, felices y competentes.	1.1 La madre cuidadora promueve que niñas y niños sean protagonistas de su aprendizaje.	Madre cuidadora
	1.2 La madre cuidadora fortalece el proceso de construcción de identidad de niñas y niños.	Madre cuidadora
	1.3 La madre cuidadora promueve prácticas para la formación de estilos de vida saludable en niñas, niños y adultos contribuyendo a la construcción de una cultura de salud positiva.	Madre cuidadora
Principio 2: Los cuidados como fuente de afecto y aprendizaje.	2.1 La madre cuidadora realiza prácticas de cuidado individualizadas y respetuosas, que responden a las necesidades de atención y afecto de cada uno de las niñas y niños.	Madre cuidadora
	2.2 La madre cuidadora promueve que niños y niñas participen en sus cuidados con autonomía.	Madre cuidadora
	2.3 La madre cuidadora favorece el proceso de adaptación de niños y niñas en las diversas transiciones que realizan.	Madre cuidadora
Principio 3: Un ambiente que promueve bienestar.	3.1 La madre cuidadora asegura que el ambiente físico sea seguro y saludable.	Madre cuidadora
	3.2 La madre cuidadora organiza el ambiente físico para que sea retador y brinde a niños y niñas oportunidades diarias de exploración y autonomía.	Madre cuidadora
	3.3 Los centros cuentan con ambientes bellos y cálidos que invitan al uso de sus materiales, a establecer relaciones entre ellos y a explorarlos con placer.	
	3.4 La madre cuidadora fomenta un clima positivo que promueve la convivencia armoniosa.	Madre cuidadora
Principio 4: Una relación cercana con las familias, las principales educadoras de niñas y niños	4.1 La madre cuidadora promueve la comunicación y la confianza en las relaciones con las familias.	Madre cuidadora
	4.2 La madre cuidadora promueve la participación de la familia.	Madre cuidadora
	4.3 La madre cuidadora desarrolla acciones con las familias para fortalece prácticas de cuidado.	Madre cuidadora
Principio 5: Un adulto que escucha y responde respetando la individualidad de cada niña y niño.	5.1 La madre cuidadora interactúa con cada niña y niño, respondiendo a sus necesidades e intereses.	Madre cuidadora
	5.2 La madre cuidadora facilita las interacciones entre niñas y niños.	Madre cuidadora

Principio	Estándares	Responsables
Principio 6: Un adulto que observa, registra y planifica.	6.1 La madre cuidadora observa y registra las necesidades e intereses de niños y niñas.	Madre cuidadora
	6.2 La madre cuidadora participa en la planificación de experiencias de aprendizaje.	Madre cuidadora
Principio 7: Una comunidad que participa para construir una cultura democrática.	7.1 El programa promueve la participación de la comunidad en la cogestión y vigilancia del servicio.	El Programa Cuna Más
	7.2 El programa promueve la participación voluntaria de la comunidad en la atención de la primera infancia.	El Programa Cuna Más
	7.3 El programa promueve espacios de interacción de los niños y niñas con su comunidad.	El Programa Cuna Más
Principio 8: Un programa que valora e incorpora la diversidad y promueve la inclusión de todos.	8.1 La madre cuidadora ayuda a niños y niñas a entender, aceptar y apreciar la diversidad.	Madre cuidadora
	8.2 La madre cuidadora brinda igualdad de oportunidades para que cada niña, niño y familia participen en el centro.	Madre cuidadora

Fuente: Resolución de Dirección Ejecutiva N° 485 MIDIS/PNCM del 23 de mayo de 2014

Elaboración: propia

MÁS QUE UNA GUARDERÍA
EL TRÁNSITO DE WAWA WASI A CUNA MÁS EN JICAMARCA

se terminó de editar en el
mes de marzo del 2017.