



**“ANÁLISIS DE LA DESERCIÓN DE LAS MADRES
CUIDADORAS DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS”**

**Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión de la Inversión Social**

Presentada por

Srta. María del Rosario Sotelo López

Sr. Pablo César Romo Román

Asesores: Profesor Juan Francisco Castro Carlín

Profesor: Renato Ravina Sánchez

Dedicamos el presente trabajo a Dios y a nuestras familias por su apoyo incondicional, que genera una motivación constante para el logro de nuestros objetivos.

A la Universidad del Pacífico, a todos nuestros profesores, compañeros de clase y en especial a nuestros asesores Juan Francisco Castro y Renato Ravina por su orientación, asesoramiento y dedicación.

A Pablo y Charo, porque sin el equipo que formamos no habríamos logrado esta meta.

Resumen ejecutivo

El presente trabajo de investigación tiene los siguientes objetivos: (i) determinar los costos financieros ocasionados por la deserción de las Madres Cuidadoras (MC) del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) y su implicancia en la reducción de la calidad en la prestación del servicio, (ii) determinar la relación entre la deserción y los incentivos monetarios que reciben las MC, y (iii) proponer las acciones correctivas que permitan contribuir a la disminución de los niveles de deserción.

La deserción de MC se ha venido acentuando en los últimos años, lo cual ocasiona, por un lado, pérdida de la calidad en los servicios que se ofrecen a favor del desarrollo infantil y, por otro lado, pérdida de recursos económicos en el programa. A ello se añade el hecho de que cada evento de deserción ocasiona un retraso en la evolución y desarrollo integral de los niños y niñas de entre 6 y 36 meses de edad.

De acuerdo a los resultados de la investigación realizada, elaborada sobre la base de información cualitativa y cuantitativa de fuentes primarias y secundarias, se determinó que, debido a la deserción, se interrumpen tanto los lazos de apego entre las MC y los niños como los procesos de aprendizaje y la experiencia que ellas han adquirido; todo ello evita que se cumplan con los objetivos y principios trazados por el PNCM.

Por otro lado, se estableció que existen costos adicionales generados por la deserción y se identificó la relación existente entre ella y los incentivos monetarios que las MC perciben mensualmente. Para ello, se utilizaron técnicas estadísticas basadas en los modelos de mínimos cuadrados ordinarios y regresión de Cox.

Finalmente, se exploraron diversas propuestas para lograr reducir los niveles de deserción de las MC; dichas propuestas apuntan a incrementar los gastos de colaboración de las cuidadoras, a generar incentivos a las mismas y a implementar actividades para mejorar el clima laboral de uno de los pilares más importantes del PNCM: las MC.

Índice

Índice de tablas.....	vii
Índice de gráficos	viii
Índice de anexos	ix
Capítulo I. Introducción	1
1. Planteamiento del problema.....	3
2. Hipótesis	5
Capítulo II. Análisis	7
1. Costos financieros y reducción de la calidad asociados a la deserción.....	7
1.1 Metodología.....	7
1.1.1 Para determinar costos financieros	7
1.1.2 Para determinar la reducción de la calidad del SCD.....	9
1.2 Análisis de resultados	9
1.2.1 Resultado con respecto a los costos financieros asociados a la deserción.....	9
1.2.2 Resultado con respecto a la reducción de la calidad en la presentación del servicio de cuidado diurno	14
2. Relación entre el bajo nivel de incentivos monetarios y la deserción.....	19
2.1 Marco analítico	19
2.1.1 Retención de personal desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos	19
2.1.2 Retención de personal desde la perspectiva de la atención específica a la primera infancia	22
2.2 Metodología.....	23
2.2.1 Fuentes de información, variables y estadísticas descriptivas	24
2.2.2 Estrategia empírica	26
2.3 Resultados y discusión.....	30
2.3.1 Modelo lineal y estimación por mínimos cuadrados ordinarios (MCO).....	30
2.3.2 Modelo de duración y estimación por regresión de Cox	32
Capítulo III. Gestión del cambio.....	35
1. Planteamiento de la propuesta	35
1.1 Incremento de los gastos de colaboración.....	36
1.2 Generación de incentivos a favor de las MC	38

2. Viabilidad operativa, política, económica y social	42
3. Resultados esperados de la propuesta	44
4. Cronograma	45
Conclusiones y recomendaciones	47
1. Conclusiones	47
2. Recomendaciones	47
Bibliografía	49
Anexos	52
Nota biográfica	70

Índice de tablas

Tabla 1.	Costos proporcionales a los sueldos del personal para asegurar la ejecución de actividades planificadas.....	10
Tabla 2.	Costo en capacitación inicial ejecutado en comparación con el necesario si no existiese deserción.....	11
Tabla 3.	Costo en certificaciones físicas y psicológicas ejecutado en comparación con el necesario si no existiese deserción.....	12
Tabla 4.	Costos asociados a la deserción de MC en 2014.....	13
Tabla 5.	Teorías de motivación de personal.....	21
Tabla 6.	Descripción de las variables sociodemográficas y de gestión del PNCM.....	25
Tabla 7.	Resultados del modelo lineal y estimación MCO.....	31
Tabla 8.	Resultados del modelo de duración y estimación por regresión de Cox.....	33
Tabla 9.	Presupuesto de las alternativas de incremento de los gastos de colaboración.....	38
Tabla 10.	Presupuesto de la propuesta de generación de incentivos a favor de las MC – incremento de personal.....	39
Tabla 11.	Presupuesto para la realización de actividades del área de Formación y Recursos Humanos.....	41
Tabla 12.	Presupuesto actual del PNCM versus presupuesto de propuestas de mejora.....	41
Tabla 13.	Viabilidad del incremento de los gastos de colaboración.....	43
Tabla 14.	Viabilidad de generación de incentivos a favor de las MC.....	43

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Madres requeridas comparadas con madres que brindaron servicios (deserción anual).....	4
Gráfico 2.	Análisis de abandono antes de doce meses de MC según su ingreso por año al PNCM.....	5
Gráfico 3.	Proceso de actividades vinculadas a las labores realizadas por las MC	8
Gráfico 4.	Proceso global de administración de recursos humanos.....	19
Gráfico 5.	Cronograma de implementación de propuestas.....	46

Índice de anexos

Anexo 1.	Del Programa Nacional Cuna Más (PNCM)	53
Anexo 2.	De la base de datos del Programa Nacional Cuna Más	61
Anexo 3.	De los casos sobre demandas laborales	63
Anexo 4.	Del resultado de las entrevistas y reuniones de trabajo	65
Anexo 5.	De los aspectos más relevantes de las experiencias latinoamericanas de servicio de cuidado diurno	68

Capítulo I. Introducción

La importancia de apostar por la primera infancia radica en que en los últimos años se ha mostrado que el desarrollo infantil temprano es crucial para la formación integral de un individuo y, por ende, para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Así, Jaramillo (2009) señaló que los primeros años de vida de un niño o niña son determinantes para sellar su desarrollo como ser humano, lo que posteriormente se verá reflejado en términos sociales y económicos. Por ello, la atención a la primera infancia se hace necesaria como medio para garantizar la sostenibilidad de la sociedad.

Del mismo modo, Irwin *et al.* (2007) señalaron que los primeros años de vida son esenciales para influir en el bienestar del ciclo de vida de un ser humano. Asimismo, indicaron que la inversión en la primera infancia es la más poderosa inversión que un país puede realizar con retornos positivos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2015) señaló que los niños que progresan durante los primeros años de vida de manera adecuada según estándares establecidos tienen una mayor probabilidad de convertirse en ciudadanos productivos; por ello, invertir en el desarrollo integral de un niño influye en el desarrollo sostenible en el futuro, lo que genera rentabilidad (retorno a la inversión) a la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, las experiencias de los primeros años se forman por la interacción en el hogar, la comunidad, el jardín de cuidado infantil y la escuela. Así, el hogar y la comunidad es lo más trascendental, sobre todo en los primeros meses de vida, pero, conforme transcurre el tiempo y los niños crecen, algunos de los cuidados e interacciones pueden ocurrir fuera del hogar, como en los jardines de cuidado infantil (BID 2015).

Según el BID (2015), el impacto de los jardines de cuidado infantil depende de la calidad del servicio de los mismos, lo cual está determinado por (i) la frecuencia y los tipos de interacciones, como aquellas entre los niños y sus cuidadores, entre los niños y sus pares, o entre los cuidadores y los padres; (ii) las características de los educadores y/o cuidadores, según la formación laboral previa y el puesto de trabajo, experiencia y salarios; (iii) la infraestructura; (iv) el saneamiento; (v) la seguridad; (vi) otras particularidades del grupo de niños bajo cuidado, como el tamaño, el rango de edad y la tasa cuidador/niño; y (vii) la implementación de un currículo (experiencia cotidiana del niño en su aprendizaje y desarrollo).

En ese sentido, con relación a la importancia de interacción con sus cuidadores, Lombardi y Sayre (2013) indicaron que la calidad de las relaciones primarias de los niños con sus padres o cuidadores tiene una gran incidencia en su desarrollo físico, cognitivo, de lenguaje y socio-emocional, y explicaron que no solo influye en su bienestar inmediato, sino también en el desarrollo a lo largo de sus vidas.

En ese mismo contexto, Zibecchi (2014) señaló que el personal de un centro de cuidado lleva a cabo la prestación de un servicio de contacto personal que puede mejorar las capacidades humanas de aquellos que lo reciben. En el caso del desarrollo de la primera infancia, las cuidadoras implementan sesiones de aprendizaje con el niño o niña. Si estas sesiones son llevadas a cabo a través de personal bien formado y adecuadamente remunerado, reportan sólidos beneficios educativos a corto y largo plazo.

Así, varios países de Latinoamérica y el Caribe han subsidiado o proporcionado de manera directa el servicio a través de jardines de cuidado infantil en la región, que mostraron un alto crecimiento en algunos países. Sin embargo, a pesar del gran auge en la implementación de este servicio público, este es de baja calidad, y es necesario que los gobiernos enfoquen sus políticas en mejorar la calidad de dichos servicios (BID 2015).

En Perú, el Programa Nacional Cuna Más (PNCM), creado mediante el Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS, es un programa social focalizado a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis 2012a), cuyo objetivo es mejorar el desarrollo de niñas y niños menores de tres años de edad en zonas afectadas por pobreza y pobreza extrema a fin de superar los vacíos y problemas existentes en su desarrollo social, cognitivo, físico y emocional.

Actualmente, el PNCM interviene en 674 distritos a través de los servicios de cuidado diurno (SCD) y acompañamiento de familias (SAF)¹ brindando servicio a cien mil usuarios aproximadamente (Midis 2015).

A través del SCD, se busca brindar atención integral a los niños menores de tres años mediante un conjunto de intervenciones articuladas y complementarias, destinadas a asegurar el bienestar de los usuarios de lunes a viernes durante ocho horas diarias en los centros de cuidado diurno (CCD). El SCD se ofrece principalmente en zonas urbanas y periurbanas, y se basa en un modelo

¹ Promueve en las familias usuarias el juego como medio de aprendizaje, prácticas de hábitos de higiene y, sobre todo, refuerza las expresiones de afecto dentro del entorno familiar. El servicio se brinda principalmente en zonas rurales.

de cogestión comunal² cuyo principal actor es la madre cuidadora (MC), quien presta el servicio efectivo a los usuarios y, por ello, recibe una contribución mensual denominada gastos de colaboración, la cual no tiene carácter remunerativo ni compensatorio³. Al cierre de 2014, existían aproximadamente 8.104 MC a nivel nacional, que percibían un gasto de colaboración⁴, según su desempeño y conocimientos adquiridos (PNCM 2014a, 2015a).

No obstante, al cierre de la base de datos (diciembre de 2014), existía gran deserción de MC en el SCD, que alcanzó el 38,5% y 30,9% a nivel nacional en los años 2012 y 2013, respectivamente; ello tiene impacto en la continuidad y calidad del servicio, así como en la inversión de recursos económicos para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de las MC por parte del PNCM (BID 2014).

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo explorar las causas de la deserción de las MC, en especial, identificar la relación entre el gasto de colaboración y la deserción; además, busca determinar los costos financieros y la reducción de la calidad en la prestación del SCD ocasionada por la deserción.

Finalmente, se propondrá acciones correctivas que permitan resolver este problema y cumplir los lineamientos, estándares de calidad y objetivos del PNCM.

1. Planteamiento del problema

Según el BID (2014), el porcentaje de deserción de las MC durante 2012 fue de 38,5% a nivel nacional y, en el primer semestre del 2013, la deserción fue de 30,9%. Asimismo, la mayor proporción de deserción se presentaba en las zonas de sierra y selva del país.

En esa misma línea y a través de una evaluación de desempeño desarrollada por la Contraloría General de la República (2014), durante el periodo comprendido entre agosto de 2013 y marzo de 2014, se pudo constatar que la tasa de deserción de las MC fue del 39%.

Por otro lado, a partir del análisis realizado de la base de datos *Asistencia de las madres cuidadoras del servicio de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Más- Periodo 2009-*

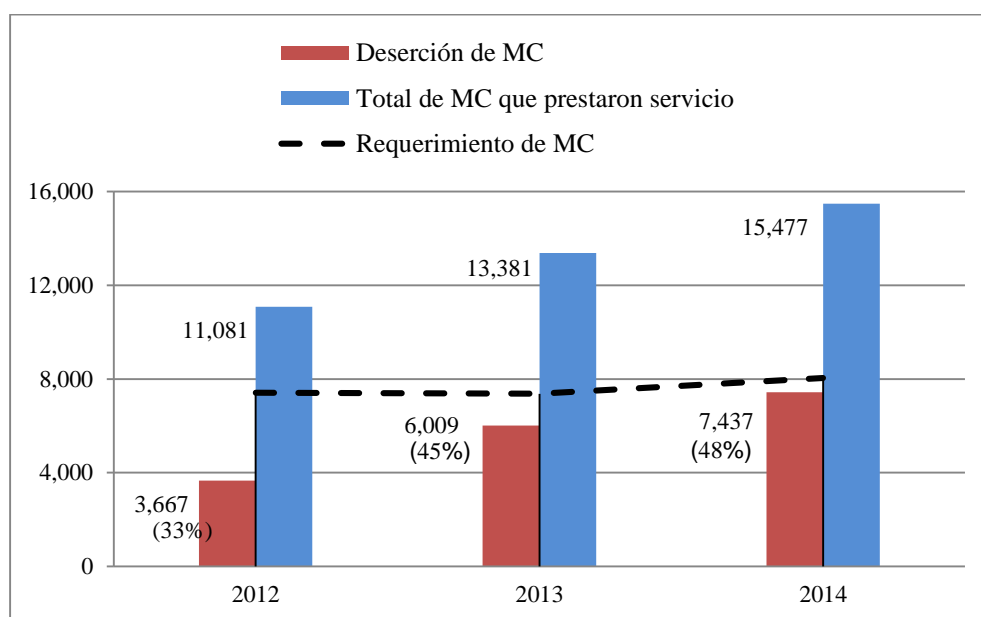
² Modelo en el cual participan el Estado y la comunidad para desarrollar acciones a favor de la primera infancia.

³ Según la RDE N°493-2014-MIDIS-PNCM (PNCM 2014a), los gastos de colaboración varían entre los S/. 300 (al ingreso), S/. 330 (a los seis meses de permanencia) y S/. 360 (pasados los seis meses en adelante).

⁴ Se basa en la Ley N° 29094, Ley General del Voluntariado. Las categorías son A: S/. 360, B: S/. 330 y C: S/. 300 (Congreso de la República del Perú, 2007).

2014⁵, se puede apreciar en el Gráfico 1 que el número máximo de MC requeridas durante 2012 fue de 7.414; no obstante, en el mismo periodo brindaron servicio 11.081 MC en total, lo que representa un 33% de deserción. Para los periodos 2013 y 2014, la deserción aumentó entre el 45% y 48%, respectivamente. En resumen, cada año se necesita reclutar un mayor número de MC para cubrir la necesidad máxima que se requiere anualmente, debido a la deserción.

Gráfico 1. Madres requeridas comparadas con madres que brindaron servicio (deserción anual)



Fuente: PNCM, 2015a.
Elaboración: Propia.

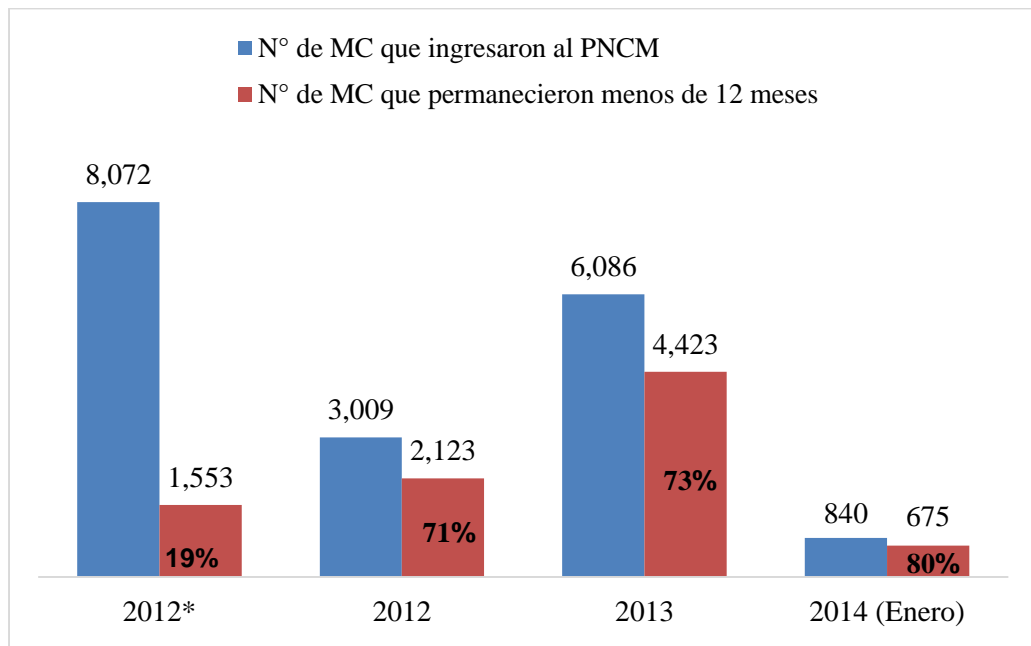
Más adelante, en el Gráfico 2, se puede apreciar el porcentaje de abandono antes de doce meses de las MC que por primera vez se registraron en la base de datos. Este abandono fue incrementándose y llegó al 80% en enero de 2014. Es preciso indicar que las MC procedentes del ex Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW) muestran menores índices de abandono antes de los doce meses.

Un dato adicional es que, a diciembre del 2014, permanecieron aún en el PNCM 2.845 MC que procedían del ex PNWW, es decir, el 35% de las que iniciaron en abril de 2012. Además, también se puede señalar que, por cada diez MC provenientes del ex PNWW, dos no cumplieron con el periodo de servicio de doce meses, situación contraria a la que se observa con las MC que

⁵ Base de datos proporcionada por el PNCM (2015a) para realizar el presente estudio.

comenzaron en el PNCM, en el cual, de cada diez MC, ocho no cumplieron con este periodo de servicio.

Gráfico 2. Análisis de abandono antes de doce meses de MC según su ingreso por año al PNCM



Fuente: PNCM, 2015a

Elaboración: Propia

*MC que trabajan en el PNCM pero que iniciaron servicio desde el ex PNWW

2. Hipótesis, objetivos y resumen de la metodología

Según esta información, con respecto a la identificación de la deserción como un problema para el PNCM, se plantean las siguientes hipótesis:

- **Hipótesis 1:** La deserción ocasiona costos financieros y reduce la calidad en la prestación del servicio de cuidado diurno (SCD).
- **Hipótesis 2:** La deserción está relacionada de manera negativa con los incentivos monetarios (gastos de colaboración) otorgados por el PNCM.

Asimismo, se han determinado los siguientes objetivos:

- Determinar los costos financieros ocasionados por la deserción y su implicancia en la reducción de la calidad del SCD
- Determinar la relación entre la deserción y los gastos de colaboración que reciben las MC
- Proponer acciones correctivas que permitan contribuir a la disminución de deserción de MC

A efectos de comprobar la Hipótesis 1, se realizó la siguiente propuesta metodológica:

- Para identificar los costos financieros:
 - Análisis de los costos adicionales, generados por la deserción, en los procesos de identificación, selección, reclutamiento, ejecución y seguimiento del servicio que desempeñan las MC en el PNCM

Para dicho análisis, se utilizaron fuentes secundarias (presupuesto institucional, evaluación de ejecución presupuestal, presupuesto por resultados, directivas internas, entre otros) y fuentes primarias (entrevistas y reuniones con equipo técnico).

- Para determinar los aspectos que inciden en la reducción de la calidad
 - Análisis de información sobre la relación existente entre la deserción de MC y su impacto en el SCD, explicada por el apego entre el niño o niña usuario(a), y la MC, y por la experiencia adquirida de la MC.

Para dicho análisis se utilizaron fuentes secundarias (directivas y documentos de evaluación del programa, publicaciones internacionales, entre otros) y fuentes primarias (entrevistas y reuniones con equipo técnico).

Asimismo, para comprobar la Hipótesis 2 se realizó la siguiente propuesta metodológica:

- Análisis estadístico sobre la relación existente entre los meses de permanencia de la MC y los gastos de colaboración percibidos por la misma.

A efectos de verificar la robustez de los resultados se desarrollaron (i) un planteamiento de un modelo lineal y estimación por mínimos cuadrados ordinarios, y (ii) un planteamiento de un modelo de duración y estimación por regresión de Cox.

Capítulo II. Análisis

1. Costos financieros y reducción de la calidad asociados a la deserción

En esta sección, se pretende explorar el impacto negativo de la deserción en el SCD. Para ello, se utilizó documentación proporcionada por el programa así como información de otras fuentes. Del mismo modo, se analizaron los resultados obtenidos en las entrevistas y reuniones de trabajo realizadas con los profesionales de la sede central y de las unidades territoriales (acompañantes técnicos y especialistas de gestión comunal) del PNCM.

1.1 Metodología

Se entiende por costos financieros a aquellos desembolsos de dinero realizados por el programa y que son ocasionados por la deserción de MC, tales como capacitaciones, y certificaciones físicas y psicológicas adicionales, y valorización del tiempo invertido en el proceso de inserción de una nueva MC al SCD, que se produce cada vez que existe un evento de deserción.

La reducción de la calidad de la prestación del servicio a causa de la deserción es de mayor relevancia, debido a que afecta la calidad del servicio, tanto en el apego MC/Niño como en la experiencia adquirida por la MC, y ello implica el no cumplimiento de los objetivos del PNCM.

Para determinar los costos financieros y la reducción de la calidad del servicio a causa de la deserción, se utilizó la propuesta metodológica que se explicará a continuación.

1.1.1 Para determinar costos financieros

Tal como se ha señalado, se analizó información del plan operativo institucional (POI)⁶, las directivas del programa y las evaluaciones presupuestales, y se realizaron entrevistas y reuniones de trabajo⁷ tanto al personal de la sede central como de las unidades territoriales. Luego del análisis, se identificaron las actividades implementadas con las MC, como se observa en el Gráfico 3.

⁶ Plan presentado en PNCM, 2014a.

⁷ Los resultados de las entrevistas y reuniones de trabajo se encuentran en el Anexo 4.

Gráfico 3. Proceso de actividades vinculadas a las labores realizadas por las MC



Fuente: Elaboración propia, 2015.

Así, para identificar los costos financieros, se realizó la evaluación de los siguientes aspectos: (i) relación tiempo/sueldo, (ii) costo ejecutado versus necesario (si no existiese deserción) y (iii) contingencias laborales.

- Para determinar la relación tiempo/sueldo de los trabajadores:
 - Análisis del tiempo y costo invertido por los profesionales del programa para lograr la ejecución de actividades estipuladas en el POI y relacionadas con el servicio de las MC

Cabe precisar que el costeo de dicha relación no es percibido por el programa y, por ende, puede considerarse como un costo oculto.

 - Análisis del tiempo aproximado dedicado a eventos de deserción por parte del acompañante técnico
- Para determinar el costo ejecutado versus el necesario, si no existiese deserción:
 - Análisis presupuestal de las actividades ejecutadas en 2014
 - Costeo de actividades suponiendo cero eventos de deserción para 2014
- Para determinar contingencias laborales (posible reconocimiento de beneficios sociales):
 - Se realizaron reuniones de coordinación con especialistas legales, quienes manifestaron que, a causa de las características actuales del servicio que presta la MC, debería existir una relación laboral formal entre las MC y el PNCM.
 - Se costeó el salario mínimo vital del total de MC por un año con la finalidad de conocer la cantidad de recursos económicos que el programa debería asumir en caso de que existiese una denuncia y reconocimiento formal del trabajo por parte de las MC.

1.1.2 Para determinar la reducción de la calidad del SCD

Esta sección tiene por objetivo identificar los posibles impactos que trae consigo la deserción de MC en la prestación del SCD. Para ello, se realizó la revisión de diversa documentación interna del programa, y publicaciones internacionales y nacionales de otras entidades relacionadas. Asimismo, se realizaron entrevistas y reuniones de trabajo con profesionales del PNCM. En ese sentido, se determinó la reducción de la calidad de la prestación del servicio a través de la evaluación de los siguientes conceptos: (i) el apego desarrollado entre la MC y el niño, y (ii) la experiencia adquirida de la MC.

1.2 Análisis de resultados

1.2.1 Resultado con respecto a los costos financieros asociados a la deserción

Dentro de la planificación general de actividades del PNCM, en el 2014, existieron algunas vinculadas a las MC. Dichas actividades estaban presupuestadas por un monto total de S/. 6. 175.569 y entre ellas destacaron las siguientes:

- Apoyo al desarrollo de las labores diarias de las MC, a través de la contratación de profesionales para la elaboración de materiales didácticos, y la impresión y distribución de los mismos
- Fortalecimiento de sus capacidades a través de la ejecución de capacitaciones iniciales y continuas a las MC
- Aseguramiento de su buen estado de salud a través de certificaciones físicas y psicológicas

Asimismo, se destinó un presupuesto importante para cubrir los denominados gastos de colaboración por un monto total de S/. 29.552.499⁸. En ese sentido, el presupuesto total asignado por parte del PNCM vinculado con la labor realizada por las MC ascendió a S/. 35.728.068.

A continuación, se presentan los resultados de los costos financieros.

⁸ Pago promedio mensual de S/. 330 por un total aproximado de 8.000 MC

- Relación tiempo/sueldo de los trabajadores
 - Análisis del tiempo y costo invertido por los profesionales del programa para lograr ejecución de actividades estipuladas en el POI y relacionadas con el servicio de las MC
El costo proporcional de los sueldos sobre la base del tiempo invertido por los profesionales del programa se detalla en Tabla 1.

Tabla 1. Costos proporcionales a los sueldos del personal para asegurar la ejecución de actividades planificadas

Ítem	Costo	Descripción
ADS (adjudicación directa selectiva)	S/. 10.403	Durante 2014, se ejecutó una ADS.
ADP (adjudicación directa pública)	S/. 23.838 (cada una S/. 11.919)	Durante 2014, se ejecutaron dos ADP.
AMC (adjudicación de menor cuantía)	S/. 83.629 (cada una S/. 6.433)	Durante 2014, se ejecutaron trece AMC.
Encargos internos	S/. 6.930 (cada una S/. 630)	Durante 2014, se realizaron once encargos (ejecutados por el personal de las unidades territoriales).
Total	S/. 124.800	

Fuente: Elaboración propia, 2015.

- Análisis del tiempo aproximado dedicado a eventos de deserción por parte del acompañante técnico

De acuerdo a las entrevistas y reuniones de trabajo sostenidas con el personal de la sede central y de las unidades territoriales, se ha determinado considerar para la presente investigación que los tiempos invertidos por el AT ascienden al 20% por evento de deserción. En ese sentido, el cálculo en términos monetarios es de S/. 3.223.540 anuales, que es el cálculo del costo del tiempo invertido respecto del sueldo que percibe un AT por el número de eventos de deserción aproximado en sus respectivos comités de gestión⁹.

- Costo ejecutado versus el necesario si no existiese deserción
 - Análisis presupuestal de las actividades ejecutadas en 2014 (incluido el costeo de actividades bajo el supuesto de cero eventos de deserción)

⁹ El sueldo del AT alcanza los S/. 2.500 mensuales. En cada una de las 36 Unidades Territoriales laboran 15 AT en promedio. Además, se ha calculado que en promedio mensualmente ocurre un evento de deserción por comité de gestión.

Con respecto a la capacitación inicial a los actores comunales, el programa planificó un total de 9.391 actores comunales por capacitar; sin embargo, se terminó capacitando a 10.483 debido a la deserción de actores comunales, entre ellos las MC. Un dato resaltante es que el programa por ampliación de cobertura del SCD solo requería realizar 2.542 capacitaciones iniciales¹⁰ por concepto de MC nuevas; no obstante, se registró un exceso de 7.941 MC.

La planificación presupuestal inicial fue de S/. 636.594,00; a esta cifra se le suma que la ejecución real alcanzó un total de S/. 710.631,00. Por lo tanto, el exceso general derivado de la actividad de capacitación inicial a actores comunales ascendió a S/. 545.401,00 (ver Tabla 2).

Tabla 2. Costo en capacitación inicial ejecutado en comparación con el necesario si no existiese deserción

Actividad	N° actores comunales				Presupuesto (S/.)			
	(1) Planificado	(2) Ejecución real	(3) Supuesto de ejecución (sin deserción de MC)	(2)-(3) Exceso por deserción	(1) Planificado	(2) Ejecución real	(3) Supuesto de ejecución (sin deserción)	(2)-(3) Exceso por deserción
Capacitación inicial	S/. 9.391	S/. 10.483	S/. 2.542	S/. 7.941	S/. 636.594	S/. 710.631	S/. 165.230	S/. 545.401

Fuente: PNCM, 2014c.
Elaboración: Propia.

En cuanto a la certificación física y psicológica, el programa planificó un total de 21.555 certificaciones; sin embargo, al cierre de 2014, se concretó un total de 28.398 a causa de la deserción, que implicó el ingreso de nuevas MC que requerían certificar su buen estado de salud (PNCM 2014c).

Cabe resaltar que, si no hubiese existido deserción, el número de certificaciones habría sido de 16.208. No obstante, al existir eventos de deserción, la ejecución presupuestal excedió en S/. 569.272,00 (ver Tabla 3).

¹⁰ El programa había planificado crecer en 82 comités de gestión adicionales a los existentes y a su vez cada CG requiere en promedio de 31 actores comunales, de los cuales 16 son MC.

Tabla 3. Costo en certificaciones físicas y psicológicas ejecutado en comparación con el necesario si no existiese deserción

Actividad	N° Certificaciones				Presupuesto (S/.)			
	(1) Planificado	(2) Ejecución real	(3) Supuesto de ejecución (sin deserción de MC)	(2)-(3) Exceso por deserción	(1) Planificado	(2) Ejecución real	(3) Supuesto de ejecución (sin deserción de MC)	(2)-(3) Exceso por deserción
Certificaciones físicas y psicológicas	S/. 21.555	S/. 28.398	S/. 16.208	S/. 12.190	S/. 1.006.687	S/.1.326.237	S/. 756.965	S/. 569.272

Fuente: PNCM, 2014c.

Elaboración: Propia.

Por lo expuesto, se puede indicar que el exceso presupuestal en el que incurrió el programa y que se deriva de las acciones planificadas en el POI asciende a S/. 1.114.673.

- Contingencias laborales (posible reconocimiento de beneficios sociales)

Para determinar las contingencias laborales, se realizaron reuniones con especialistas legales y se analizaron los siguientes temas: (i) jornada de trabajo diaria (ocho horas de lunes a viernes), (ii) continuidad de una MC en el PNCM, (iii) categoría de GC percibida por cada una de ellas y (iv) vínculo laboral con el PNCM.

Luego de dicho análisis, se identificaron algunas pretensiones labores que pudiesen exigir las MC o sociedad civil en general, que implicarían (i) reconocimiento del vínculo laboral entre la MC y el Midis, y (ii) pago de beneficios sociales (CTS, gratificaciones, vacaciones y Essalud).

Cabe precisar que los especialistas legales argumentaron que dichas pretensiones podrían contar con un respaldo jurídico enmarcado en el Artículo N° 4 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral¹¹, y en el Artículo N° 23 de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo¹². Asimismo, el PNCM indica que su modelo de gestión se encuentra basado en un voluntariado comunal; sin embargo, la Ley N° 29094, Ley General de Voluntariado, define, en su Artículo N°

¹¹ Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Artículo N° 37: «En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado» (Mintra 1997).

¹² Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, Artículo N° 23: «Acreditada la prestación del personal de servicios, se presume la existencia de vínculo laboral a plazo indeterminado, salvo prueba en contrario» (Congreso de la República del Perú 2009).

2, que dicha actividad no posee fines de lucro, se realiza de forma gratuita, y no mantiene vínculos ni responsabilidades contractuales. En este contexto, se puede recalcar que el PNCM, actualmente, sí efectúa un abono mensual a las cuentas de los CG para el pago por los servicios ofrecidos a las MC; del mismo modo, el PNCM ha definido responsabilidades y obligaciones que recaen en la MC y que se encuentran estipuladas en sus lineamientos vigentes, y la MC es actor clave en la implementación del servicio. Se han identificado casos similares en otras entidades del sector público, como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena), actualmente Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), y en la Oficina Defensorial de Cajamarca (ver Anexo 3).

Se ha calculado una contingencia estimada de S/. 13.137 por cada MC por año trabajado; tal contingencia contempla salario mensual, S/. 750; compensación por tiempo de servicios (CTS), S/. 72,9; indemnización vacacional, S/. 62,48; gratificaciones, S/. 125; y Essalud, S/. 84,37. Es decir, si se realiza el cálculo total por el número de MC con las que contó el PNCM a fines del 2014 (8.104), el monto de contingencia estimado de un año de pago asciende a S/. 106.462.248. (ver Tabla 4).

Tabla 4. Costos asociados a la deserción de MC en 2014

Costos asociados a la deserción		Monto en soles
Componente	Subcomponente	
Relación tiempo/sueldo de los trabajadores	Análisis del tiempo aproximado dedicado a eventos de deserción por parte del acompañante técnico.	3.223.540
Costo ejecutado versus el necesario si no existiese deserción	Análisis presupuestal de las actividades ejecutadas en 2014 (incluido el costeo de actividades bajo el supuesto de cero eventos de deserción).	1.114.673
Contingencias laborales (posible reconocimiento de beneficios sociales)		106.462.248
Costo total asociado a la deserción		110.925.261

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Cabe precisar que el subcomponente “Análisis del tiempo y costo invertido por los profesionales del programa para lograr ejecución de actividades estipuladas en el POI y relacionadas al servicio de las MC” (perteneciente al componente relación tiempo/sueldo de los trabajadores) no es un

ítem relacionado directamente con la deserción de las MC, por lo que su hallazgo es considerado como un costo oculto por el programa.

1.2.2 Resultado con respecto a la reducción de la calidad en la prestación del servicio de cuidado diurno

Según el BID (2015), los cuidados de baja calidad no beneficiarían al niño y, a largo plazo, pueden perjudicarlo. En efecto, los elementos que determinan la calidad de los centros de cuidado infantil son numerosos; entre ellos, se encuentran los siguientes:

- La frecuencia y los tipos de interacciones entre los niños y sus cuidadores, entre los niños y sus pares, y entre los cuidadores y los padres
- Las características de los educadores y/o cuidadores: formación laboral previa y en el puesto de trabajo, experiencia, y salarios
- La infraestructura, el saneamiento y la seguridad
- Las particularidades del grupo de niños bajo cuidado: tamaño, rango de edad y tasa cuidador/niño
- La implementación de un currículo (experiencia cotidiana del niño en su aprendizaje y desarrollo)

Este apartado tiene por objetivo sustentar que la deserción provoca una pérdida de la calidad del servicio, lo que afecta, entre otros aspectos, (i) el apego desarrollado entre la MC y el niño, entendido como la frecuencia y los tipos de interacciones mencionados, y (ii) la experiencia adquirida de la MC, características de los educadores y/o cuidadores. La combinación de los dos factores, el apego y la experiencia, juegan un rol importante debido a que suponen las siguientes características:

- **Apego niño/MC**

Según el BID (2015), los servicios de alta calidad se centran en el niño. Las tasas niño/cuidador son bajas, al igual que la rotación del personal (deserción), lo que produce que los cuidadores conozcan bien a los niños a su cargo, y puedan establecer relaciones positivas y emocionalmente estables con ellos.

Asimismo, de acuerdo con el BID (2015), Love, Schochet y Meckstroth indicaron que los cuidadores en un entorno de calidad logran estimular a los niños a participar en diversas actividades, personales y grupales, a comunicar sus experiencias, sentimientos e ideas. Los cuidadores interactúan de manera positiva con ellos, y muestran competencias para escuchar, formular conversaciones, y ampliar actividades con ideas o herramientas complejas utilizando metodologías adecuadas para estimular una independencia adecuada.

Realizando una comparación con el objeto de la tesis, se puede indicar que uno de los factores asociados al apego seguro en el PNCM está relacionado con la ausencia de cuidados parentales permanentes y/o la intermitencia de los cuidados no parentales proporcionados por las MC, motivadas por la deserción. Así, el apego se caracteriza por ser (i) un proceso multidimensional, que abarca las dimensiones física, cognitiva, afectivo-emocional y social relacionadas entre sí, y (ii) un proceso permanente, como consecuencia de la interacción con las personas y objetos del entorno del niño o la niña (Guerrero y León 2012).

Según Bowlby (1989), el niño o la niña, desde que nacen, establecen un vínculo específico con un “adulto significativo”. Este vínculo permite construir un lazo emocional íntimo de manera permanente y estable; entonces, surge el denominado “apego seguro”.

Así también, en el marco de la conducta infantil, se entiende como apego seguro a la relación madre-infante o adulto significativo-infante; esta relación ofrece las bases para todas las relaciones subsecuentes que el niño o la niña desarrollarán en su vida (Bowlby 1989).

En ese mismo sentido, la Comisión Multisectorial Primero la Infancia (2013), de Perú, señaló que Ainsworth y Berger descubrieron que caso todos los bebés desarrollan cierto apego especial hacia la persona que los cuida a partir de un procedimiento denominado “situación extraña”¹³. Además, identificó dos patrones de apego adicionales al llamado apego seguro:

- Apego inseguro – evasivo: Patrón en el que una persona evita la conexión con otra; es el caso del niño o la niña que parece no interesarse en reconocer la presencia, partida o retorno de la persona que lo cuida

¹³ Es una técnica empleada por la psicología del desarrollo y fue diseñada por Mary Ainsworth para clasificar el tipo de apego del niño. Dicha técnica intenta simular (i) interacciones naturales entre el cuidador y el niño en presencia de juguetes u objetos, (ii) separaciones breves del cuidador y encuentros breves con extraños, y (iii) episodios de reunión con el cuidador.

- Apego inseguro ambivalente: Patrón en el cual son evidentes la ansiedad y la incertidumbre; es el caso del niño o la niña que se disgusta al separarse del adulto significativo, y que, al mismo tiempo, se resiste y busca contacto cuando se reúne con él

Además, la Comisión Multisectorial Primero la Infancia de Perú (2013) indicó que la ausencia de cuidado parental y permanente afecta negativamente el establecimiento del apego seguro, lo que genera las siguientes consecuencias:

- Déficit en el desarrollo cognitivo de los niños (función simbólica)
- Implicancias negativas en el desarrollo de la comunicación verbal, en la regulación de emociones y comportamientos, y en el desarrollo de la corteza cerebral
- Mayor propensión de los niños a desarrollar apegos inseguros hacia sus madres a la edad de quince meses cuando (i) permanecen de diez a más horas de cuidado a la semana lejos de la madre, (ii) cuando cambian de cuidadoras durante el primer año de vida de manera continua, o (iii) cuando perciben cuidados de mala calidad (Instituto Nacional de la Salud Infantil y Desarrollo Humano [NICHD] 1997).

En efecto, el cambio de una MC podría implicar que el niño o niña asuma el estrés que significa perder a una figura de apego, y que deba empezar a construir una relación con la cuidadora nueva (BID 2014). De otro lado, el examen de desempeño desarrollado por la Contraloría General de la República (2014) también señaló que la deserción de una MC afecta el vínculo de esta con el niño o niña; ello sería uno de los factores para poder explicar el egreso de los beneficiarios del SCD. De acuerdo con la Contraloría General de la República (2014: 23), «esta situación afecta al niño, dada su vinculación psicológica con la madre cuidadora, y podría explicar en gran parte la rotación de los niños. Aproximadamente, el 43% de los niños usuarios permanecen seis meses o menos en el servicio».

- **Experiencia adquirida de la MC**

Dentro de los resultados del inventario del conocimiento sobre el desarrollo Infantil (KIDI), aplicado por el BID a tres países de la región, que incluían el Perú, se reveló que los cuidadores del PNCM poseen escasos conocimientos sobre desarrollo infantil, ya que, al momento de su aplicación, la cuidadora respondió correctamente solo 26 preguntas de las 58 formuladas (BID 2015). Asimismo, durante la aplicación del examen de desempeño por parte de la Contraloría

General de la República (2014), se encontraron los siguientes hallazgos relacionados con las limitadas capacidades de las MC:

- La alta rotación de las cuidadoras implica que se requiera capacitar continuamente sobre los mismos temas a nuevas cuidadoras, dado que el conocimiento se pierde con la cuidadora que se retira del SCD. Esto redundaría en mayor esfuerzo de personal y recursos financieros.
- La falta de un perfil de competencias de la cuidadora hacia el cual se orienten las actividades de capacitación, y el hecho que estas se lleven con poca frecuencia determinan que muchas cuidadoras del SCD carezcan de las competencias básicas para efectuar o participar en un proceso de planificación de experiencias de aprendizaje con los niños, incluso para registrar las necesidades e intereses de los niños en su cuaderno.
- Tomando en consideración el análisis de seis casos (seis comités de gestión), se encontró que, en tres, menos del 75% de las MC cumplían con un buen desempeño en la prestación del servicio; es más, en uno de ellos, ninguna cumplía un buen desempeño.
- En tres CG, el cumplimiento de rutinas diarias era menor al 60%.
- Tanto el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI) como la ONG Prisma muestran que las cuidadoras no han interiorizado algunos conocimientos básicos en materia de salud. Así, (i) el 50% de MC desconocían los pasos por seguir para ofrecer primeros auxilios en caso de accidentes, así como el funcionamiento de la red de emergencia creada por el PNCM, y (ii) en 5 de 19 UT, según el INEI, las MC respondieron adecuadamente la manera de identificar cuando un niño o niña presentaba fiebre, al igual que 11 de 17 UT, según la ONG Prisma.

Estos hallazgos refuerzan el hecho de que el aprendizaje y la experiencia adquirida por la MC quedan interrumpidos por los eventos de deserción, y que, con la inclusión de una nueva MC en el SCD, el proceso de adaptación se inicia nuevamente. Dentro de las tareas más relevantes de las MC, se encuentran las siguientes:

- Cuidar y atender de manera íntegra a niñas y niños que están bajo su responsabilidad de acuerdo a los principios, estándares y procedimientos establecidos por el programa a fin de atender sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades
- Asistir a las reuniones de capacitación, y actividades individuales o grupales convocadas por el programa, y participar de manera activa en su planificación y desarrollo

- Mantener en orden y actualizada la documentación de las niñas y niños usuarios que atiende y del servicio que brinda
- En caso de accidente o una situación peligrosa, activar la red de emergencia siguiendo el protocolo establecido para tal fin

En ese sentido, desde su ingreso al SCD, previa evaluación física y psicológica, una MC recibe asistencia por parte del acompañante técnico a efectos de lograr el cumplimiento de las tareas encomendadas mediante el apoyo a la organización de las rutinas diarias. Del mismo modo, el educador (perteneciente a la unidad territorial) es el responsable del acompañamiento pedagógico a la MC.

Así, se inicia un proceso de coordinación, adaptación y mejora continua de las tareas realizadas por la MC toda vez que las rutinas diarias y capacitaciones permiten una rápida familiarización con el trabajo que deben desarrollar con los niños y niñas. Dicho ciclo de experiencia y aprendizaje adquirido queda interrumpido con cada evento de deserción. Ello es una muestra de los efectos colaterales negativos que provocan los eventos de deserción, motivo el por cual se debe considerar relevante el hecho de que el personal abocado al desarrollo integral de las niñas y niños es fundamental para ofrecer un servicio de calidad. (OIT 2014).

Asimismo, es importante señalar que algunos países desarrollados apoyan a los centros de cuidado infantil brindando cuidados formales a niños entre cero y dos años; estos cuidados son de alta calidad, lo que implica que los empleados casi siempre cuentan con un título superior en educación de la primera infancia y muy buena formación. Además, evaluaciones realizadas a programas modelo como Abecedarian (Estados Unidos) demostraron que los centros de cuidado infantil de alta calidad focalizados en niños desfavorecidos resultan beneficiosos en su desarrollo integral (BID 2015).

En conclusión, se evidencia que la combinación de los factores apego y experiencia contribuyen a lograr el desarrollo integral del niño o niña, por lo que su interrupción, debido a la deserción, limita el cumplimiento de los objetivos trazados por el PNCM.

2. Relación entre el bajo nivel de incentivos monetarios y la deserción

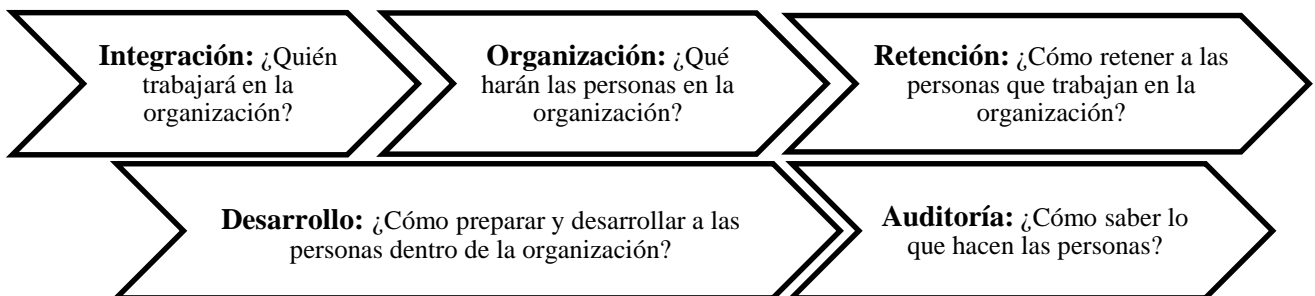
2.1 Marco analítico

Se pretende analizar los factores que inciden en la retención del personal y, por ende, minimizan la deserción tanto desde la perspectiva de los recursos humanos como desde las labores específicas de atención de la primera infancia.

2.1.1 Retención del personal desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos

Según Chiavenato (2007), en los últimos años, la administración o gestión de recursos humanos ha evolucionado, y comprende la aplicación de diversas políticas y acciones estratégicas relacionadas con las necesidades de las personas que integran la organización y que permiten el logro de los objetivos organizacionales, a partir de crear o mantener condiciones laborales adecuadas que permitan la permanencia del personal, el logro de sus objetivos personales y organizacionales. En ese sentido, la administración de recursos humanos se torna vital para la efectividad y eficiencia de las organizaciones. Así, el proceso global de administración de recursos humanos consta de las siguientes políticas o subprocesos (ver Gráfico 4):

Gráfico 4. Proceso global de administración de recursos humanos



Fuente: Chiavenato, 2007.
Elaboración: Propia.

Asimismo, Chiavenato (2007) analizó la rotación de personal como variable dependiente e indicó que las causas posibles pueden ser las siguientes:

- **Causas externas**
 - Oferta y demanda del mercado laboral
 - Situación económica

- **Causas internas**

- Política de salarios de la organización
- Oportunidades de crecimiento profesional
- Clima laboral
- Condiciones físicas de ámbito de trabajo
- Política de selección de personal
- Política de capacitación y formación de personal
- Política de evaluación de personal

Además, señaló que la política de retención, está compuesta por (i) la remuneración, (ii) los beneficios laborales y sociales, (iii) un ambiente laboral seguro y agradable, y (iv) la relación de la organización con las personas (Chiavenato 2007). Las personas se encuentran motivadas cuando perciben que la remuneración está correlacionada con la productividad de su trabajo, lo que indica que el aumento de producción llevará a un incremento de su remuneración monetaria. Bajo la concepción de administración de sueldos y salarios, cada puesto tiene un valor individual, y «solo se puede remunerar con justicia y equidad al ocupante de un puesto si se conoce el valor de ese puesto en relación con los demás puestos de la organización y la situación del mercado» (Chiavenato 2007: 286). Así pues, Chiavenato indicó que la organización, al establecer estructuras salariales adecuadas y equilibradas, se propone lo siguiente:

- Brindar una remuneración de acuerdo al valor del puesto ocupado
- Brindar una recompensa adecuada por el desempeño y dedicación
- Proporcionar posibilidades de crecimiento laboral y profesional para los trabajadores
- Atraer y retener a los mejores valores

Por otro lado, se han identificado diversas teorías relacionadas con la motivación de los trabajadores. A continuación, en la Tabla 5, se observan las principales teorías de motivación de personal.

Tabla 5. Teorías de motivación de personal

Teoría	Características	Relación con el objeto materia de estudio
Teoría de la higiene motivacional (Herzberg 1968)	<p>Satisfacción laboral, por medio de factores motivadores (reconocimientos, responsabilidad, etc.)</p> <p>No satisfacción laboral, por medio de factores de higiene (extrínsecos) como la política de la organización, relaciones interpersonales, salario, seguridad, etc.</p>	<p>Las MC del PNCM se sienten identificadas con el servicio de cuidado diurno al prestar sus servicios durante más de doce meses.</p> <p>No obstante, existen MC que consideran que los gastos de colaboración no son suficientemente atractivos y abandonan el servicio.</p>
Teoría de la discrepancia (Locke 1968)	<p>Satisfacción laboral, que es un estado emocional positivo que resulta de valorar el trabajo como medio para el logro de los objetivos</p> <p>Insatisfacción laboral, que deviene en un estado frustrante y resulta de la evaluación que realiza el trabajador al comparar sus propios valores con los que le ofrece el trabajo</p>	<p>El PNCM realiza de manera anual un evento de reconocimiento a los actores comunales por desempeñar la labor de voluntariado. Así, se reconoce el trabajo realizado por las MC.</p> <p>No obstante, las MC optan por abandonar el servicio cuando identifican mejores oportunidades de empleo para sus beneficios particulares.</p>
Teoría de la satisfacción (Lawyer 1973)	<p>Satisfacción laboral, que resulta de la diferencia que halla el individuo sobre lo que piensa que debe recibir con lo que realmente recibe</p> <p>Así, al comparar lo que recibe versus lo que otros individuos reciben, puede llegar a existir un sentimiento de inequidad.</p>	<p>Las MC, al comparar otras oportunidades laborales con mejor salario y beneficios, optan por realizar el cambio del servicio.</p>
Teoría de los eventos situacionales (Quarstein et al. 1992)	<p>Satisfacción laboral, determinada por los aspectos laborales que el individuo evalúa antes y después de aceptar un puesto en alguna organización</p> <p>Los aspectos a priori se encuentran relacionados con salarios, oportunidades de crecimiento profesional, condiciones de trabajo, políticas de la empresa, etc.</p> <p>Los aspectos a posteriori pueden ser positivos o negativos, de acuerdo al puesto que ocupe el individuo en la organización.</p>	<p>Antes de iniciar la operatividad del servicio de cuidado diurno, las postulantes a MC reciben una capacitación inicial en la cual se les muestran todas las rutinas diarias que deben aplicar durante el cuidado de los niños.</p> <p>Dicha capacitación tiene una duración de cinco días, en la cual, al final de la misma la postulante puede decidir finalmente su permanencia o no en el PNCM.</p>

Fuente: Herzberg, 1968; Locke, 1968; Lawyer, 1973; Quarstein et al., 1992.
Elaboración: Propia

2.1.2 Retención de personal desde la perspectiva de la atención específica a la primera infancia

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2014), la retención de personal que atiende a la primera infancia debe ser parte de una estrategia o política de contratación y desarrollo profesional, que deberá incorporar las siguientes consideraciones:

- Formación inicial de calidad
- Programa de desarrollo profesional continuo
- Elaboración de una estructura de carrera
- Remuneración comparable a la de otras ocupaciones con calificaciones profesionales equivalentes. Asimismo, un mayor incentivo monetario representa un mayor reconocimiento al trabajo realizado para la búsqueda del desarrollo integral de la primera infancia. Del mismo modo, ello se tomaría como recompensa a la calidad y el talento de cada trabajador.
- Condiciones de enseñanza y de trabajo atractivas que pongan énfasis en la baja proporción de niños por profesional
- Entorno laboral seguro, saludable y colaborativo. Se debe contar con infraestructuras adecuadas y con equipamiento necesario para optimizar los resultados de aprendizaje y garantizar la satisfacción en el empleo

De la misma manera, la OIT (2014) señaló que los contratos y la remuneración del personal de la primera infancia deberían tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Contratos laborales que cumplan con la legislación nacional y proporcionen un trabajo decente
- Estabilidad laboral en contraprestación de servicios de calidad, de acuerdo con las normas profesionales establecidas por las autoridades reguladoras y certificadoras educativas
- Relación laboral directa
- Los sueldos básicos y la remuneración total deben reflejar la importancia de la educación de la primera infancia, según los niveles de ingresos y salarios a nivel nacional.
- La remuneración debe fijarse al mismo nivel que un puesto de trabajo equivalente, por ejemplo, el de educación primaria, sujeto a requisitos de calificación y competencia similares.
- Los niveles de remuneración deben estar acordes a las responsabilidades del puesto de trabajo que se realizará, el cual debe recibir una evaluación sistemática de los avances y trabajo realizado.
- No debe existir distinción entre salarios para hombres y mujeres.

Además, en el caso de personal auxiliar o no profesional, se debería definir la formación necesaria para adquirir competencias, habilidades y conocimientos. En ese sentido, aumentar los niveles de calificación e incentivos, a través de una fuerte inversión en formación y desarrollo profesional, vinculados a una aceptable remuneración, podría ser determinante para conseguir la retención del personal.

Los educadores de la primera infancia suelen ganar salarios muchos más bajos que sus símiles en otros niveles de enseñanza, lo que genera una alta deserción y, a su vez, un costo elevado en cuanto a la calidad del servicio, y los procesos de selección, formación e implementación de personal.

Por otro lado, Zibecchi (2014) señaló que las labores de las cuidadoras sufren una discriminación salarial, lo cual afecta las condiciones de trabajo. Las cuidadoras poseen expectativas de profesionalización y de ingresos económicos adecuados que les permite subsistir, las cuales se ven relegadas por la complejidad del significado que ellas y la sociedad guardan de dicho empleo. Dicha complejidad está relacionada con la vocación de cuidar, el reconocimiento de la comunidad, el amor por los niños, la profesionalización y el salario. También, según Araujo *et al.* (2013), muchas de las variables fundamentales que describen la calidad de los servicios de desarrollo infantil están asociadas a los atributos del personal y los incentivos que este recibe en su trabajo. Por ello, «el salario que recibe el personal a cargo del cuidado de los niños es un estímulo importante para que este realice su trabajo con motivación, pero, además, para atraer al sector a personas con talento y para retener a profesionales buenos, una vez que estos han adquirido experiencia» (Araujo *et al.* 2013: 57).

2.2 Metodología

En el presente subcapítulo, se presentará la metodología usada para hallar la relación existente entre los gastos de colaboración y la deserción de las MC. Para obtener dicha relación, se utilizó la base de datos de panel (PNCM 2015a)¹⁴ proporcionada por el programa y a partir de la cual se realizó una adaptación para los fines del presente estudio. Así, se obtuvo lo siguiente:

- Base de panel: Un registro por cada mes de asistencia de la MC y acotada de abril de 2012 a diciembre de 2014; la base de panel sirvió para generar la base transversal.

¹⁴ La base de datos inicial contaba con 509.907 observaciones, las mismas que se encontraban registradas en el intervalo de tiempo de enero de 2009, mes de inicio del registro formal de las MC en el sistema *Cuna Net*, sistema oficial del PNCM, hasta enero de 2015, mes de corte de la base de datos para el presente estudio.

- Base transversal: Solo un registro por MC, utilizado para el análisis estadístico.

Del mismo modo, se han empleado dos técnicas de estimación para analizar estadísticamente esta relación, que se detallarán en la presente sección.

2.2.1 Fuentes de información, variables y estadísticas descriptivas

- **Características de la base de datos**

La base de datos transversal posee variables sociodemográficas y otras vinculadas con la gestión del PNCM. A continuación, se presentará la definición de tales variables.

- **Variables sociodemográficas**

Incluyen las variables de edad, estado civil, nivel educativo, región, departamento, provincia y distrito de residencia, además de una variable identificadora denominada documento de identidad (DNI) de cada una de las MC.

- **Variables relacionadas con la gestión al PNCM**

Incluyen las variables gasto de colaboración, tipo de local (clasificación del local donde la MC atiende a los niños), quintil, variable permanencia¹⁵ en el programa (cantidad de meses que participó una MC en el servicio), tiempo potencial en el programa (cantidad de meses que una MC pudo haber participado hasta la fecha de cierre de la base de datos en enero de 2015), y tipo de programa (clasificación de las MC que provenían del ex Programa Nacional Wawa Wasi y aquellas que ingresaron al PNCM a partir de abril 2012).

A continuación, en la Tabla 6, se presentará la descripción de las variables mencionadas (las variables categóricas serán resumidas en valores relativos, mientras que las variables numéricas, con promedios y desviaciones estándar).

¹⁵ Obtenida del conteo de las variables fecha de ingreso, mes y año de asistencia de la MC.

Tabla 6. Descripción de las variables sociodemográficas y de gestión del PNCM

Variable	Porcentaje
Total de observaciones	25.336
Edad (años)	31,5 ± 8,7
Nivel educativo	
- Sin educación	3,3%
- Inicial	0,9%
- Primaria	21,7%
- Secundaria	63,9%
- Superior	10,2%
Estado civil	
- Sin pareja	53,2%
- Casado/conviviente	46,8%
Permanencia en PNCM (meses)	9,6 ± 9,5
Gastos de colaboración inicial	
- S/. 210	15,87%
- S/. 240	3,27%
- S/. 270	14,09%
- S/. 300	66,13%
- S/. 330	0,20%
- S/. 360	0,43%
Tiempo potencial en PNCM (meses)	20,5 ± 11,2
Región	
- Costa	38,8%
- Sierra	43,6%
- Selva	17,6%
Tipo de local	
- Centro de Cuidado Diurno (CCD) ¹⁶	41,88%
- Centro Infantil de Atención Integral (CIAI) ¹⁷	1,28%
- Hogar de Cuidado Diurno (HCD) ¹⁸	56,84%
Programa donde inició	
- Wawa Wasi	31,9%
- Cuna Más	68,1%
Quintil	
2	61,19%
3	38,81%

Fuente: Base de Datos PNCM, 2015a.

Elaboración: Propia

Como se puede apreciar, la edad promedio de las 25.336 MC que se registran en el PNCM en general durante las fechas de análisis es de 32 años, la edad promedio de las MC que provienen de PNWW es de 37 años, y la de las que provienen del PNCM, 30 años.

¹⁶ Es un local cedido en uso por la comunidad, municipalidad, institución educativa, parroquia u otras instituciones públicas o privadas. El programa promueve que la atención en dichos centros acoga a por los menos doce niños.

¹⁷ Es un local cedido en uso por la comunidad, municipalidad u otra institución pública o privado, y/o construido y/o mejorado para brindar el servicio de cuidado diurno a por lo menos veinte niños.

¹⁸ Son espacios de viviendas de familias de la comunidad que ceden voluntariamente para la atención de niñas y niños.

El 74% de MC cuentan con educación secundaria o superior. La mayoría de ellas (53%) no tiene pareja y la mayor cantidad de MC se encuentra prestando servicio en la sierra del país (44%), quizás debido a los criterios de focalización establecidos por el programa.

La prestación del servicio de la MC debería brindarse principalmente en CCD (42%) y CIAI (1%); sin embargo, actualmente el mayor porcentaje de prestación del servicio se ofrece en HCD, con un 57%. Estos HCD no cuentan con las condiciones apropiadas para ofrecer un servicio de calidad según los principios y estándares estipulados por el PNCM.

Con relación al tiempo de permanencia, en promedio, una MC permanece en el SCD alrededor de diez meses, con una desviación estándar de la misma cantidad de meses, y la mayor proporción de las MC (66%) ha recibido un gasto de colaboración inicial ascendente a S/. 300. Esta cifra guarda relación con el 68% de las MC que iniciaron sus labores dentro del periodo de creación del PNCM (desde abril de 2012).

Finalmente, con respecto a los quintiles, el 61,19% pertenece al quintil 2 y el 38,81%, al quintil 3, en virtud de que el SCD trabaja en zonas urbanas y periurbanas en pobreza y pobreza extrema.

2.2.2 Estrategia empírica

Para analizar estadísticamente la relación entre la variable resultado (número de meses de permanencia) y la variable explicativa principal (gastos de colaboración), se emplearán dos técnicas de estimación para verificar la robustez de sus resultados: (i) el modelo lineal y estimación por mínimos cuadrados ordinarios, y (ii) el modelo de duración y estimación por regresión de Cox

A fin de lograr un análisis más amplio del estudio, se han identificado dos muestras:

- Total de MC: Se ha considerado la totalidad de MC desde el inicio del funcionamiento del PNCM (abril 2012) hasta diciembre de 2014.
- MC nuevas cuyos GC inicial era de S/. 210, S/. 300, S/. 330 y S/. 360. Asimismo, se han eliminado aquellas MC que contaban con más de seis meses de servicio en el ex PNWW al inicio del funcionamiento del PNCM.

Bajo esas premisas, se explicará cada una de las dos técnicas señaladas: (i) modelo lineal y estimación por mínimos cuadrados ordinarios, y (ii) modelo de duración y estimación por regresión de Cox.

- **Modelo lineal y estimación por mínimos cuadrados ordinarios (MCO)**

Este modelo también se llama modelo de regresión lineal y se utiliza para un primer momento de evaluación en la presente investigación. Es adecuado para identificar una correlación parcial entre las variables estudiadas y se emplea cuando la variable resultado (“meses de permanencia”) es numérica continua.

A continuación, se presenta la ecuación del modelo:

$$y_i = \beta_1 + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \dots + \beta_k x_{ki} + u_i$$

Donde:

y = valor de los meses adicionales de permanencia) por la i -ésima observación

B_1 = constante de la regresión

β_{ki} = coeficiente de la regresión, cambio en y por cada unidad de cambio en X_{ki}

X_{ki} = variables explicativas (gastos de colaboración)

u_i = componente de error por la i -ésima observación

El modelo lineal y estimación por MCO puede determinar la existencia de una relación entre dos o más variables, siempre una dependiente, y una o varias independientes. Para el presente estudio, dicho modelo contempla la obtención de promedios de duración de las MC en el programa con respecto al GC inicial al momento de ingresar al PNCM; sin embargo, al ser las fechas de ingreso de las MC muy variables y al necesitar también conocer respecto de la ocurrencia los eventos de deserción generados, este modelo requiere ser reforzado con otra técnica de estimación.

Así, el periodo de seguimiento definido para la presente investigación culminó en diciembre de 2014. Si, por ejemplo, una MC ingresó en junio de ese año, solo tendría un periodo de seguimiento de seis meses; sobre este tiempo, se podría calcular el promedio de permanencia en el modelo lineal y estimación por MCO, y se necesitaría conocer, además, el riesgo de deserción de la MC. En ese sentido, se requiere complementar esta técnica con un segundo

momento de evaluación. Por ello, se incluyó en este trabajo de investigación el modelo de duración y estimación por regresión de Cox.

- **Modelo de duración y estimación por regresión de Cox**

Debido a las características de la variable resultado (“Meses de permanencia”) y considerando un tiempo de corte de la base de datos (diciembre 2014), se utilizará este modelo como parte de un segundo momento de evaluación.

De acuerdo con Yamada *et al.* (2005: 14), «el modelo de duración consiste en modelar el espacio de tiempo en un determinado estado antes de la transición hacia otro»; para este caso, la transición ocurre cuando la MC pasa de pertenecer al PNCM a no pertenecer (o desertar) a dicho programa.

Dicho modelo es también llamado modelo de riesgos proporcionales y es ideal cuando se analizan variables de tiempo hasta que ocurre un evento. En el caso del presente estudio, el tiempo estará determinado por la variable Permanencia en el programa (Permcuna) y el evento será determinado por el abandono del programa.

De acuerdo con Yamada *et al.* (2005: 14), «usualmente, esta metodología enfrenta el problema de censura, ya que la duración es observada de manera parcial hasta un momento x »; por ejemplo, en el caso del PNCM, la observación duró hasta diciembre de 2014.

Además, se controlará el efecto de otras variables que puedan alterar el análisis entre las variables resultado (Permanencia en el programa) y explicativa principal (Gastos de colaboración). A continuación, se muestra una representación matemática del modelo:

$$h(t) = h_0 \times e^{(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 \dots \beta_i X_i + u_i)}$$

Donde:

$h(t)$ = riesgo de tener el evento en el tiempo t

h_0 = riesgo basal

e = constante exponencial

β_i = coeficiente de la regresión

x_i = variables explicativas (gastos de colaboración)

u_i = componente de error

- **Problemas de endogeneidad¹⁹ en el estudio**

Cabe precisar que, mediante el presente análisis, será difícil que la relación entre gastos de colaboración y deserción se identifique en su totalidad debido a la existencia de dos fuentes de endogeneidad:

- Simultaneidad, generada porque la remuneración también depende de la permanencia de las MC
- Variables omitidas, generadas por la ausencia de variables que permiten controlar algunas limitantes de información de las variables iniciales

En ese sentido, para corregir el problema de endogeneidad, se ha considerado realizar algunas acciones. En primer lugar, para solucionar la simultaneidad, se ha utilizado el gasto de colaboración inicial, es decir, lo que la MC percibió al ingresar al programa, en lugar del promedio de gasto de colaboración percibido o gasto de colaboración final; de esta manera, se reduce la simultaneidad, debido a que el ingreso inicial no está vinculado al tiempo de permanencia. En segundo lugar, para solucionar la endogeneidad por variables omitidas se han generado las siguientes variables control:

- Tiempo potencial²⁰: Esta variable se calcula obteniendo la diferencia entre el mes de inicio de la MC y el último mes registrado en la base de datos, diciembre de 2014. Cabe señalar que, debido a que las MC ingresaron en diversos momentos durante los años 2012, 2013 y 2014, no sería factible comparar ni evaluar bajo los mismos parámetros el tiempo de permanencia de una MC que ingresó en el 2012 versus el tiempo de una MC que ingresó en el 2013 o 2014.
- Wawa Wasi²¹: Esta variable es dicotómica; es decir, se asignará 1 cuando la MC es del ex PNWW y 0 cuando la MC ingresó al PNCM por primera vez a partir de abril de 2012, mes y año de creación del programa.

¹⁹ La endogeneidad se presenta, dentro de los modelos econométricos, cuando existe una correlación entre las variables motivo de estudio y el término de error. Algunos de los casos de endogeneidad presentes en la econometría aplicada se encuentran referidos a variables omitidas, errores de medición y la simultaneidad.

²⁰ En la base de datos, se ubicará bajo la variable *P*.

²¹ En la base de datos, se ubicará bajo la variable *W*.

- Otras variables control utilizadas fueron Edad, Estado civil, Región, Nivel educativo, Tipo de local y Quintil. Todas esas variables socioeconómicas sirvieron para caracterizar a las MC y, con ello, inferir las posibles limitaciones no observables que determinan su permanencia en el PNCM.

2.3 Resultados y discusión

Luego de haber explicado las técnicas de estimación utilizadas, se detallarán los resultados por cada una de ellas, las mismas que se complementan para identificar la relación entre los gastos de colaboración y la deserción.

2.3.1 Modelo lineal y estimación por mínimos cuadrados ordinarios (MCO)

Con respecto a los ajustes hechos utilizando las variables de control se puede indicar lo siguiente:

- A y C: Modelo sin variables de control
- B y D: Modelo ajustado por las variables de control

Como ya se explicó en la sección 2.2, en el modelo lineal y estimación por MCO, la variable por explicar será Meses de permanencia.

Así, la Tabla 7 presenta los valores que representan a los coeficientes del modelo de regresión e indican el número de meses promedio de permanencia de la MC según la categoría de cada variable control en comparación con una categoría de referencia (la primera categoría de cada variable de control). A manera de resumen, se puede afirmar que, al momento de utilizar las variables control (B y D, esta última es la que muestra mayor linealidad), se denota que, conforme suben los GC, los meses de permanencia también aumentan.

Tabla 7. Resultados del modelo lineal y estimación MCO

Variable explicativa	Total de MC		MC nuevas cuyos GC inicial era de S/. 210, S/. 300, S/. 330 y S/. 360	
	(A) Modelo sin controles	(B) Modelo con controles	(C) Modelo sin controles	(D) Modelo con controles
Gastos de colaboración (base S/. 210)				
240	5,52***	4,49***		
270	9,84***	8,08***		
300	-5,80***	1,01***	-5,80***	1,00***
330	-3,35***	1,66	-3,35***	1,70*
360	-1,02	2,90***	-1,02	2,86***
Programa de procedencia (base PNCM)				
Wawa Wasi		2,36***		2,33***
Tiempo potencial		0,26***		0,26***
Edad		0,12***		0,14***
Región (base costa)				
Selva		-2,20		-3,16*
Sierra		-1,68		-2,63
Educación (base sin educación)				
Inicial		-0,30		-0,25
Primaria		0,45*		0,13
Secundaria		0,71***		0,23
Superior		0,41		-0,05
Quintil		-1,74		-2,82
Estado civil (base sin pareja)				
Con pareja		-0,22**		-0,24***
Tipo de Local (base Centro de Cuidado Diurno)				
Centro Integral de Atención Infantil		0,09		0,17
Hogar de Cuidado Diurno		0,27***		0,28***

Nota: (***) significancia al 1%, (**) significancia al 5% y (*) significancia al 10%
 Fuente: Base de Datos PNCM, 2015a.
 Elaboración: Propia

En el análisis de la muestra del total de MC, se puede observar lo siguiente:

- En el modelo A, los meses de permanencia de MC se incrementan a medida que aumentan sus gastos de colaboración; sin embargo, a partir de los S/. 300, se observa que la permanencia es hasta 5,8 meses menor en comparación con las madres que reciben S/. 210; estos resultados no son satisfactorios para el objeto del estudio.

- En el modelo B, utilizando controles, la permanencia de las MC es mayor en todas las categorías de gastos de colaboración (hasta 8,1 meses promedio más de permanencia en comparación con las madres que recibían S/. 210 al inicio del programa); sin embargo, el modelo no muestra una tendencia lineal.

Por otro lado, en el análisis de la muestra de MC sin GC inicial de S/. 240 y S/.270 (MC nuevas) se puede observar lo siguiente:

- En el modelo C, la permanencia es hasta 5,8 meses menor en comparación con las madres que reciben S/. 210; estos resultados no son satisfactorios para el objeto del estudio.
- En el modelo D, que utiliza controles, la permanencia de las MC es mayor en todas las categorías de gastos de colaboración, pero muestra una tendencia lineal que permite inferir la correlación negativa entre la deserción y los GC.

En este modelo, se puede observar que, a consecuencia de la restricción de la muestra, el modelo posee una tendencia lineal en comparación con el modelo B. Asimismo, las MC que percibieron GC de S/. 300, S/. 330 y S/. 360 permanecieron un mes, dos meses y tres meses más que la que percibió S/. 210, respectivamente.

Tanto en el modelo B como en el modelo D, se puede observar que el uso de controles ha permitido normalizar ambos modelos, y las variables tiempo potencial y programa de procedencia son las más importantes.

Finalmente, si bien los resultados mostrados sobre la estimación de MCO han permitido conocer los promedios de permanencia, es necesario contar con una evaluación integral que permita conocer también el riesgo de deserción de la MC. Por ello, se ha complementado esta técnica con una segunda denominada modelo de duración y estimación por regresión de Cox, cuyos resultados se presentan a continuación.

2.3.2 Modelo de duración y estimación por regresión de Cox

En el presente subcapítulo, se muestran los resultados del análisis del modelo de duración y estimación por regresión de Cox de los tiempos de permanencia de las MC. Para este análisis, se identificaron dos muestras:

- Total de MC: Se ha considerado la totalidad de MC de la base desde el inicio del funcionamiento del PNCM.
- MC sin GC inicial de S/. 240 y S/. 270 (MC nuevas): Se han suprimido aquellas MC que contaban con más de seis meses de servicio en el ex PNWW al inicio del funcionamiento del PNCM.

Asimismo, se considera lo siguiente: (i) A y C, modelos sin variables de control y (ii) B y D, modelos ajustados por las variables de control.

Tabla 8. Resultados del modelo de duración y estimación por regresión de Cox

Variable explicativa	Total de MC		MC nuevas cuyos GC inicial era de S/. 210, S/. 300, S/. 330 y S/. 360	
	(A) Modelo sin controles	(B) Modelo con controles	(C) Modelo sin controles	(D) Modelo con controles
Gastos de colaboración (base S/. 210)				
240	0,59***	0,63***		
270	0,40***	0,46***		
300	2,14***	0,80***	2,10***	0,81***
330	1,56***	0,75**	1,53***	0,76*
360	1,21**	0,66***	1,20*	0,67***
Programa de procedencia (base PNCM)				
Wawa Wasi		0,81***		0,81***
Tiempo potencial		0,95***		0,95***
Edad		0,98***		0,98***
Región (base costa)				
Selva		1,20		1,25
Sierra		1,10		1,14
Educación (base sin educación)				
Inicial		1,10		1,11
Primaria		0,98		1,01
Secundaria		0,95		0,99
Superior		1,00		1,04
Quintil		1,12		1,18
Estado civil (base sin pareja)				
Con pareja		1,03**		1,04**
Tipo de local (base Centro de Cuidado Diurno)				
Centro Integral de Atención Infantil		0,94		0,93
Hogar de Cuidado Diurno		0,94***		0,94***

Nota: (***) significancia al 1%, (**) significancia al 5% y (*) significancia al 10%
Fuente: Base de Datos PNCM, 2015a.
Elaboración: Propia

Los valores presentados en la Tabla 8 representan el riesgo de deserción de las MC por cada categoría de las variables de control mostradas comparándolas con un valor de referencia (la primera categoría de la variable).

En el análisis de la muestra del total de MC, se puede observar lo siguiente:

- En el modelo A, el riesgo de deserción se muestra confuso, ya que el riesgo de deserción de MC es hasta 60% menor cuando el estipendio recibido es de S/. 270 en comparación con las madres que perciben S/. 210. Sin embargo, a partir de los S/. 300, se observa que el riesgo de deserción es hasta 2,1 veces mayor que el de las madres que perciben S/. 210.
- En el modelo B, luego de ajustar con las variables de control, se puede observar que, en todas las categorías de GC, existe un menor riesgo de deserción que disminuye a medida que el estipendio se eleva, hasta un 34% menos de riesgo en las madres que perciben S/. 360.

En el análisis de la muestra de MC sin GC inicial de S/. 240 y S/. 270 (MC nuevas), se puede observar lo siguiente:

- En el modelo C, el riesgo de deserción es mayor en todos los casos, y alcanza hasta 2,1 veces más que las MC que perciben S/. 210.
- En el caso del modelo D, que utiliza controles, el riesgo de deserción es menor en todas las categorías de gastos de colaboración, y se puede observar que las MC que percibieron GC de S/. 300, S/. 330 y S/. 360 tienen hasta 19%, 24% y 33% menor riesgo de deserción en comparación con las que percibieron S/. 210, respectivamente.

Capítulo III. Gestión del cambio

1. Planteamiento de la propuesta

El presente estudio tiene dentro de sus objetivos explorar la relación existente entre los gastos de colaboración y la deserción de las MC. Asimismo, pretende demostrar que la deserción supone la reducción de la calidad en la prestación del SCD y costos financieros en los que incurre el PNCM.

En ese sentido, luego del análisis realizado y a efectos de comprobar las hipótesis planteadas, se halló lo siguiente:

- Estadísticamente, existe una relación entre el monto de los gastos de colaboración y el tiempo de permanencia de las MC.
- Cualitativamente, se ha sustentado que los eventos de deserción generan una disminución de la calidad en el SCD así como costos financieros asociados al mismo.

Por ello, existe la necesidad de implementar acciones que permitan asegurar la permanencia de las MC toda vez que se tiene como premisa que el brindar una atención integral de calidad en la primera infancia es uno de los pilares sociales más relevantes a favor de los niños y niñas de zonas de pobreza y pobreza extrema.

Asimismo, generar condiciones y espacios adecuados para el cuidado de los niños es uno de los aspectos más importantes para lograr que sus conocimientos se incrementen. Además de la infraestructura de calidad, las características de los cuidadores a su cargo juegan un papel fundamental en el logro de objetivos trazados durante la etapa de aprendizaje de los niños y niñas.

Dichas acciones deberían orientarse a fortalecer los aspectos vinculados a propiciar condiciones más atractivas para el desarrollo de las labores diarias de las MC, entre ellos, el aumento de los gastos de colaboración, el reforzamiento de sus capacidades y el suministro de herramientas para la atención de la primera infancia. En este contexto, se presentan dos propuestas de mejora: (i) el incremento de los gastos de colaboración y (ii) la generación de incentivos a favor de las MC.

- Incremento de los gastos de colaboración: Esta propuesta contempla dos alternativas.

- Alternativa 1. Aumento de la remuneración mínima vital (S/. 750,00), incluidos beneficios sociales:

En caso de optar por esta alternativa, el área de recursos humanos deberá considerar la contratación de mayor personal para todas las especialidades, debido a que la planilla crecería en 450% y contaría con 8.000 trabajadores adicionales (MC).

- Alternativa 2. Aumento del monto que perciben las promotoras educativas comunitarias del Ministerio de Educación (Minedu) – PEC (S/. 559,00).

En caso de seguir la alternativa 2, la cantidad de personal actual del Área de Recursos Humanos del PNCM se mantendría. Esto se debe a que, a pesar del aumento del dinero, se mantendría la relación informal entre el programa y las MC; el pago a ellas se efectuaría a través de la comunidad y no por medio de una planilla, por lo cual no sería necesario incrementar el personal de Recursos Humanos.

- Generación de incentivos a favor de las MC: Con esta propuesta, se contempla incluir acciones referidas a la profesionalización de las MC, que incluye una coordinación interinstitucional con el Ministerio de Educación (Minedu) y el Ministerio de Trabajo (Mintra). Asimismo, se consideran actividades que incentiven y mejoren el clima laboral de las MC.

Para la implementación de la propuesta de generación de incentivos a favor de las MC, se deberán potenciar las Áreas de Fortalecimiento de Capacidades del PNCM así como el Área de Recursos Humanos a través de la contratación de personal adicional para ambas áreas.

1.1 Incremento de los gastos de colaboración

El objetivo de los gastos de colaboración es disminuir los niveles de deserción de las MC; por ello, se plantean dos alternativas:

- **Alternativa 1:** Aumentar el monto de los gastos de colaboración al monto de la remuneración mínima vital: S/. 750.00

Dicho aumento no solo busca mejorar los ingresos económicos de las MC, sino también respaldar la existencia de un vínculo laboral con el PNCM siempre que las mismas sean contratadas bajo la modalidad de contrato administrativo de servicios (CAS) o la que se encuentra vigente a la fecha de implementación de la presente propuesta. La contratación permitirá formalizar el perfil, las funciones y responsabilidades que deberá cumplir una MC.

Finalmente, el costo total por trabajador y que deberá asumir el PNCM, considerando beneficios sociales, asciende a S/. 930,00. Dichos beneficios sociales incluirían, entre otros, CTS, indemnización vacacional y gratificaciones.

- **Alternativa 2:** Aumentar el monto de los gastos de colaboración al monto percibido por las promotoras educativas comunitarias del Ministerio de Educación a S/. 559,00

Según Resolución Viceministerial N° 020-2015-MINEDU, del 14 de mayo de 2015, los promotores educativos comunitarios son aquellos animadores o animadoras de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (Pronoei), que brindan atención a los niños y niñas de tres a cinco años de edad (Minedu 2015).

Las propinas que reciben hacen referencia al monto mensual asignado durante los diez meses del periodo escolar como una contraprestación a la actividad educativa. Las zonas de intervención corresponden a las zonas costeñas, andinas y amazónicas. Equiparar el monto de los gastos de colaboración de las MC al de las PEC se debe a la similitud de las actividades que desarrollan, tales como las siguientes:

- Se presta el servicio del cuidado de menores de edad.
- Las promotoras atienden a niños entre los tres y cinco años de edad por espacio de cuatro horas diarias de lunes a jueves.
- Los lugares de atención son similares a los del PNCM.

Con esta alternativa, no se establecería un contrato formal entre el PNCM y la MC.

A continuación, en la Tabla 9, se detalla el presupuesto necesario para cubrir los aumentos del

gasto de colaboración y el incremento del presupuesto total del PNCM para cada alternativa. En todos los casos, se ha considerado que el número de MC asciende a 8.104, número de MC al cierre de 2014.

Tabla 9. Presupuesto de las alternativas del incremento de los gastos de colaboración

Escenarios	Escenario actual	Alternativa 1	Alternativa 2
Gasto colaboración mensual	S/. 300 – S/. 360**	S/. 930***	S/. 559
Presupuesto para personal requerido	S/. 312.980	S/. 625.960****	--
Total gasto de colaboración requerido anual	S/. 31.4 millones	S/. 90,4	S/. 54.3 millones
Total presupuesto anual del PNCM	S/. 266,6* millones	S/.357,7 millones	S/. 291.5 millones

Fuente: Elaboración propia, 2015.

*Dato proporcionado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF 2015)

** Dato proporcionado por el Programa Nacional Cuna Más (PNCM 2014a)

*** Se considera remuneración mínima vital más beneficios sociales más otros gastos del empleador de acuerdo a ley.

**** Monto calculado sobre la base de los sueldos unitarios de cada personal requerido anualmente (seis especialistas

* S/. 6.500 *12 y un asistente * S/. 4.000 * 12).

1.2 Generación de incentivos a favor de las MC

Con esta propuesta, se busca articular esfuerzos desde la Sede Central y las Unidades Territoriales para atender las necesidades directas de las MC. Para ello, se requiere fortalecer tanto al actual componente de fortalecimiento de capacidades como al Área de Recursos Humanos del PNCM²². Con la ampliación del personal señalado, se podrán ejecutar eficientemente las actividades vinculadas con la mejora del clima laboral y profesionalización de MC. Estas actividades son dos: (i) las actividades para la mejora del clima laboral de las MC y (ii) la profesionalización de las MC. En la Tabla 10, se observa la estructura de personal propuesta:

²² Resolución Ministerial N°175-2012-MIDIS del 3 de octubre de 2012 (Midis 2012c).

Tabla 10. Presupuesto de la propuesta de generación de incentivos a favor de las MC – incremento de personal

Estructura actual	Cantidad de personal actual*	Propuesta de personal adicional	Presupuesto adicional
	Cuatro	Tres	
Fortalecimiento de capacidades	Un coordinador de recursos humanos	Dos profesionales para atender profesionalización	S/. 239.640 anual
	Un especialista en selección y desarrollo de personal	Un asistente administrativo	
	Un especialista en bienestar social		
	Un especialista en remuneraciones		
	Un asistente administrativo		
Recursos humanos	Cinco	Uno	S/. 86.420
	Un coordinador de recursos humanos	Un especialista de bienestar social	
	Un especialista en selección y desarrollo de personal		
	Un especialista en bienestar social		
	Un especialista en remuneraciones		
	Un asistente administrativo de personal		
Total			S/. 326.060

Fuente: PNCM, 2012a.
Elaboración: Propia.

- **Actividades para la mejora del clima laboral de las MC**

Se busca que el Área de Recursos Humanos desarrolle acciones vinculadas con el reclutamiento, la selección, la formación (realizada de manera conjunta con el componente de fortalecimiento de capacidades), la evaluación y el desempeño de personal, la administración del personal, la satisfacción del personal y el clima laboral, las relaciones laborales, la seguridad laboral, entre otras vinculadas con el trabajo de las MC.

Actualmente, las funciones se vienen desarrollando a nivel de personal de planta del PNCM; sin embargo, es pertinente potenciar las siguientes funciones para el personal de MC: (i) satisfacción del personal y clima laboral, y (ii) relaciones laborales y seguridad laboral. En ese sentido, se requiere principalmente desarrollar talleres de motivación, eventos de

reconocimiento, capacitaciones especializadas en seguridad, pasantías, elaboración de indumentaria y herramientas de trabajo, entre otros.

- **Profesionalización de las MC**

Con ella, se busca lograr el fortalecimiento de capacidades y conocimientos en las MC para lograr su crecimiento personal y profesional a fin de cumplir con los principios y estándares del PNCM. Para lograr la profesionalización, se debe iniciar una coordinación interinstitucional entre el PNCM y el Ministerio de Trabajo (Mintra) con la finalidad de crear un perfil ocupacional²³ para la MC, según las características del servicio de cuidado diurno. El Mintra, a su vez, aprueba el perfil ocupacional y selecciona a las acreditadoras para emitir el certificado por competencias respectivo.

Una vez emitido este certificado, se propone articular esfuerzos con el Ministerio de Educación para poder convalidar créditos con la carrera de Educación Inicial dictada en los institutos superiores pedagógicos²⁴, y, con ello, asegurar un mejor bienestar profesional y económico para las MC a largo plazo.

Es oportuno señalar que el proceso de profesionalización es un proceso de mediano a largo plazo toda vez que compromete esfuerzos del PNCM, del Mintra y de las beneficiarias. En ese sentido, el programa deberá establecer etapas obligatorias y voluntarias en el proceso propuesto; una de las etapas obligatorias es el cumplimiento del perfil ocupacional.

Con respecto a las actividades que se realizarán para concretar la profesionalización, el área principalmente realizaría talleres y capacitaciones aparte de las acciones de coordinación con el Minedu y el Mintra.

A continuación, en la Tabla 11, se presenta una proyección del presupuesto necesario para implementar las actividades de mejora del clima laboral y profesionalización.

²³ Es la descripción de los desempeños de calidad que debe lograr una persona para la ejecución óptima de sus labores en una ocupación. Es un referente laboral que sirve para efectuar procesos de capacitación laboral y certificación de competencias laborales.

²⁴ Dichos institutos se encuentran a cargo de la Dirección de Formación Inicial Docente del Minedu.

Tabla 11. Presupuesto para la realización de actividades del área de Formación y Recursos Humanos

Actividad	Cantidad	Costo unitario	Costo Total Anual
Talleres y capacitaciones (componente de fortalecimiento de capacidades)	108	S/. 10.000	S/. 1.080.000
Talleres, capacitaciones, eventos y pasantías	108	S/. 20.000	S/. 2.160.000
Indumentaria y materiales	8.104	S/. 200	S/. 1.620.800
TOTAL			S/. 4.860.800

Fuente: Elaboración propia, 2015.

El presupuesto total de la propuesta de generación de incentivos para las MC asciende a S/. 5.186.860. A manera de resumen, en la Tabla 12, se puede observar el costo de las propuestas de mejora.

Tabla 12. Presupuesto actual del PNCM versus presupuesto de propuestas de mejora

Presupuesto actual del PNCM	Presupuesto de propuestas de mejora	
S/. 266,6 millones	Propuesta 1: Incremento de GC para MC	
	Alternativa 1	S/. 357,7 millones
	Alternativa 2	S/. 291,5 millones
	Propuesta 2: Generación de incentivos a favor de las MC	
	S/. 5,19 millones	

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Así, en caso de que se seleccione la propuesta 1 (Alternativa 1) más la propuesta 2, el presupuesto por asignar sería de S/. 362,9 millones, lo que representa un demanda adicional de S/. 96,3 millones con respecto al presupuesto actual. Por otro lado, si se selecciona la propuesta 1 (Alternativa 2) más la propuesta 2, el presupuesto asignado sería de S/. 296,7 millones, lo que supone una demanda adicional de S/. 301 millones de soles con respecto al presupuesto actual.

Finalmente, a efectos de lograr disminuir la deserción de MC, es necesario optar por la ejecución de ambas propuestas de mejora, pues ello aseguraría la sostenibilidad y compromiso del trabajo realizado por las MC, y se estaría cumpliendo con los objetivos y estándares trazados por el PNCM.

2. Viabilidad operativa, política, económica y social

Con la finalidad de ejecutar las propuestas planteadas en el presente estudio de investigación, se debe evaluar su viabilidad desde diferentes aristas. A continuación, en la Tabla 13 y en la Tabla 14, se observa la viabilidad del incremento de los gastos de colaboración y la viabilidad de la generación de incentivos a favor de las MC, respectivamente.

Tabla 13. Viabilidad del incremento de los gastos de colaboración

Viabilidad operativa	Viabilidad política	Viabilidad económica	Viabilidad social
<p>Para la Alternativa 1, sueldo mínimo vital: Es viable la alternativa considerando los siguientes aspectos a nivel operativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de transferencias a CG para el pago de cuidadoras • Se reforzaría el control al desarrollo de las labores diarias de la MC (establecidos de manera formal en su contrato) y con ello el aseguramiento de la calidad en el SCD. Dicho control y monitoreo estaría a cargo de los Acompañantes Técnicos de las Unidades Territoriales. <p>Para la Alternativa 2, aumento a S/. 559</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es viable toda vez que no requiere de ajustes administrativos. De otro lado, en la actualidad la transferencia mensual asciende a S/. 12.000 y, con el aumento, sería S/. 16.000. 	<p>En el marco de la estrategia Incluir para Crecer, promovida por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis 2012b), así como de los lineamientos y estándares de calidad establecidos por el mismo PNCM, se ha establecido priorizar la atención a la primera infancia para lograr el desarrollo integral de niñas y niños.</p> <p>En ese sentido, es fundamental generar mejores condiciones a las MC y, por ende, es preciso concretar el incremento de los gastos de colaboración.</p> <p>Además, invertir en la primera infancia debería ser una política pública sostenible para los próximos años.</p>	<p>La inversión requerida, según la alternativa, fluctúa entre S/. 54 y 90 millones adicionales, lo que significa aumentar el presupuesto total del PNCM hasta S/. 327,5 millones en la alternativa más costosa (sueldo mínimo).</p> <p>Es pertinente indicar que, a pesar de existir un aumento considerable en comparación con 2014, el mismo no representa un porcentaje significativo en el nivel de Presupuesto General de la República, que, en 2014, alcanzó el 0,18%; los aumentos alcanzarían el 0,20% para la alternativa 2 y 0,23%, para la alternativa 1.</p> <p>Se debe considerar que la atención a la primera infancia debería ser una política pública priorizada. En comparación con Colombia, la inversión pública destinada a la primera infancia es casi ocho veces la realizada por Perú y alcanza el 1,25% del presupuesto público colombiano.</p>	<p>En las diferentes entrevistas sostenidas con el personal de las unidades territoriales, se hace relevante el hecho de poder contar con mayores ingresos para las MC y, con ello, detener la alta deserción por cada comité de gestión.</p> <p>En ese sentido, una mejora en los ingresos de las MC es una de las medidas que ayudarían a mejorar las condiciones para la adecuada prestación del SCD a los niños y niñas de entre 6 y 36 meses de edad.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Tabla 14. Viabilidad de generación de incentivos a favor de las MC

Visión operativa	Visión política	Visión económica	Visión social
<p>Se requiere el cambio del cuadro de asignación del personal (CAP), tanto para el personal del área de Formación como del de Recursos Humanos.</p> <p>Asimismo, dichas áreas requieren programar sus actividades y solicitar el presupuesto para operativizar la planificación sugerida.</p>	<p>Debido a que la propuesta no requiere de un cambio estructural, la decisión de operativizarla recae en la Dirección Ejecutiva del PNCM, por lo cual no habría mayor dificultad para realizar la propuesta.</p>	<p>La inversión requerida para efectivizar la propuesta asciende a S/. 4.860.800, lo cual no representa un gran incremento al presupuesto actual, que asciende a S/. 266,6 millones, es decir, el 1%. Para cubrir el presupuesto, se podría solicitar ampliación presupuestal y/o reasignación de partidas presupuestales (cambio de actividades).</p>	<p>Estas actividades complementarían el incremento de los gastos de colaboración y permitirían satisfacer necesidades no monetarias de las MC.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2015.

3. Resultados esperados de la propuesta

El presente estudio ha sustentado la importancia de la figura de la MC dentro del SCD y las mejoras en las condiciones de trabajo con que ellas deberían contar para asegurar su permanencia dentro del PNCM, lo cual contribuirá para incrementar la calidad del SCD.

Así, luego del análisis realizado, se definió que (i) estadísticamente existe una relación entre el monto de los gastos de colaboración y el tiempo de permanencia de las MC, y (ii) se ha sustentado cualitativamente que los eventos de deserción generan una disminución de la calidad en el SCD, así como costos financieros asociados a este.

Entonces, se espera que la ejecución conjunta de las propuestas señaladas asegure el bienestar económico y el fortalecimiento de capacidades de las MC; con ello, se desea que se alcance uno de los objetivos principales del PNCM: lograr el desarrollo integral de los niños y niñas de entre 6 y 36 meses de edad.

Se espera que la deserción se reduzca de la siguiente manera:

De acuerdo al Gráfico 1, durante 2014 abandonaron el programa un total de 7.437 MC, el 48% de un total de 15.467 que prestaron servicio; en promedio, fueron once MC por comité de gestión²⁵ de manera anual. Si se implementan las propuestas de mejora, se espera que el PNCM reduzca la deserción a cuatro MC por comité de gestión de manera anual para que la deserción en su totalidad alcance 2.748 MC (el 25%). Dicho resultado permitiría, en un nivel conservador, fortalecer los vínculos de apego con el niño o la niña que inicia el proceso de desarrollo de sus habilidades cognitivas, físicas y sociales.

Asimismo, asegurar la permanencia de la MC genera el fortalecimiento de su experiencia en el programa, y el desarrollo diario de sus rutinas y sesiones de aprendizaje permite que perfeccione sus habilidades y el buen trato con los niños y niñas. Por ello, tras una situación de deserción, el personal del PNCM debe vincular a la nueva MC con el entorno del niño; el periodo de adaptación de la nueva trabajadora es determinante.

Desde el punto de vista económico, el PNCM debe iniciarse con la identificación de todos aquellos gastos asociados que cada evento de deserción conlleva para cuantificar las pérdidas

²⁵ El programa actualmente cuenta con 687 comités de gestión.

financieras a las que incurre por la salida de las MC. Optar por alguna de las alternativas planteadas en la propuesta de incremento de los gastos de colaboración reduciría dichos costos ocultos y permitiría contar con una mayor estabilidad de las MC en el programa.

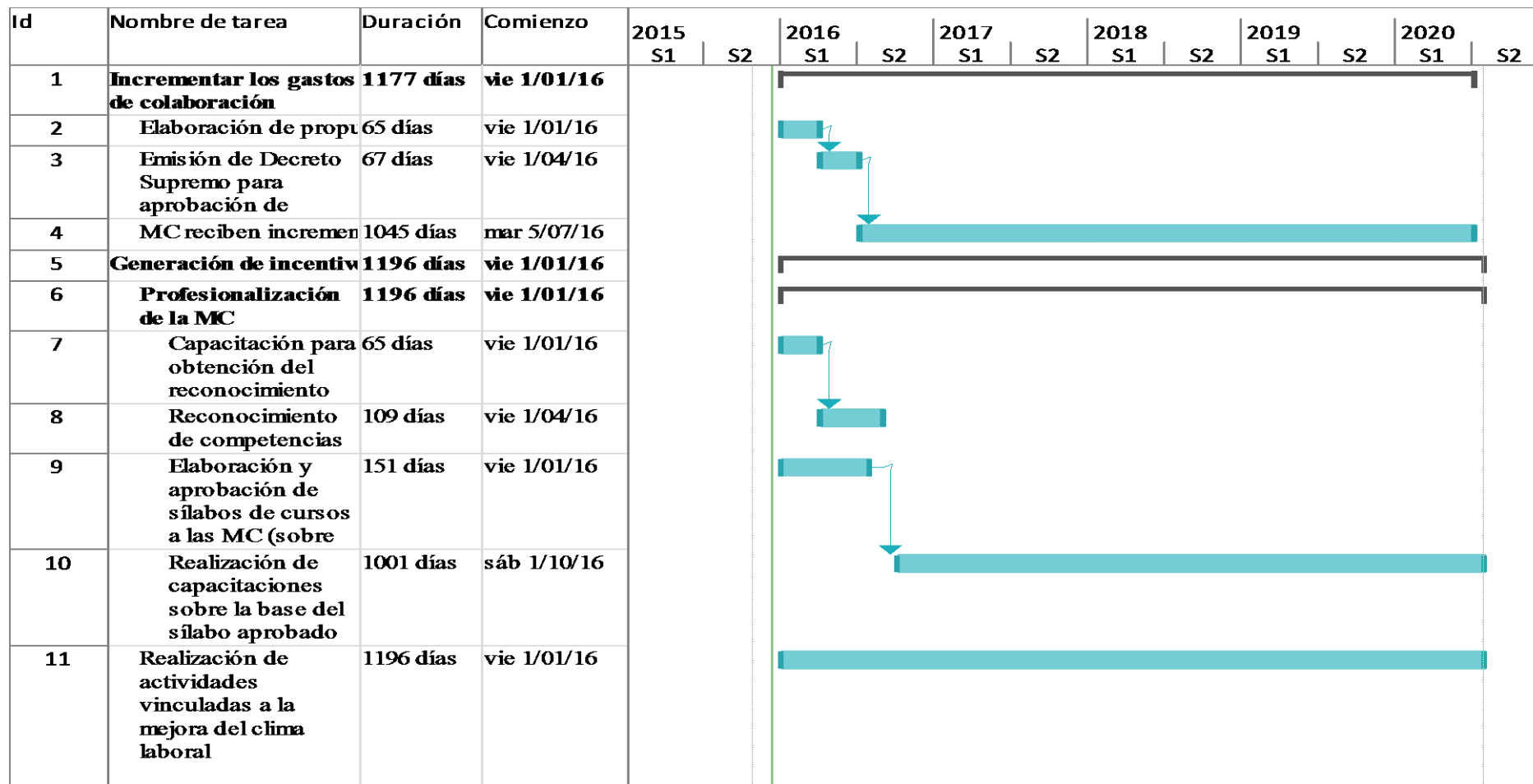
Desde el punto de vista social, generar mayor bienestar económico y dotar de herramientas que permitan que las MC desarrollen sus capacidades es un aspecto valorado dentro de las comunidades que buscan ser reconocidas por sus labores a favor de la primera infancia.

Las propuestas descritas tienen un objetivo compartido entre los beneficios que se aportan a los niños y niñas, y los beneficios económicos y sociales que se aportan a las MC de las comunidades en pobreza y pobreza extrema del Perú.

4. Cronograma

El cronograma de implementación de propuestas será presentado en el diagrama de Gantt de la siguiente página en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Cronograma de implementación de propuestas



Fuente: Elaboración propia, 2015.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- El presente estudio ha sustentado la importancia de la figura de la MC dentro del SCD y las mejoras en las condiciones de trabajo con que ellas deberían contar para asegurar su permanencia dentro del PNCM, lo cual contribuirá a incrementar la calidad en la prestación del SCD.
- Luego del análisis realizado, se definió que (i) estadísticamente existe una relación entre el monto de los gastos de colaboración y el tiempo de permanencia de las MC, y (ii) se ha sustentado cualitativamente que los eventos de deserción generan una disminución de la calidad en el SCD, así como costos financieros asociados a este.
- Se espera que la ejecución conjunta de las propuestas (i) aumento de gastos de colaboración (que los equipara con el sueldo mínimo vital o con el incentivo monetario de las promotoras educativas de otros sectores del Estado) y (ii) generación de incentivos a las MC (mejora del clima laboral y profesionalización de las madres) aseguren el bienestar económico y el fortalecimiento de capacidades de las cuidadoras, ya que con ello se desea contribuir a alcanzar uno de los objetivos principales del PNCM: lograr el desarrollo integral de los niños y niñas entre los 6 y 36 meses de edad.

2. Recomendaciones

- Se recomienda al Midis priorizar el fortalecimiento del SCD, el cual, si es de alta calidad, puede generar beneficios a corto, mediano y largo plazo a los niños y niñas beneficiadas, y, por ende, a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, actualmente el SCD requiere de reformas con financiamiento aprobados que permitan potenciar su funcionamiento para lograr la calidad y beneficios esperados.
- El presente estudio se ha enfocado en la deserción como el factor generador de la disminución de la calidad del SCD; sin embargo, existen otros agentes que deberían considerarse para posteriores investigaciones o estudios que permitan contemplar de manera integral todos los factores que afectan la calidad del SCD, y, en consecuencia, el desarrollo integral de los niños y niñas beneficiarias del mismo.

- Se recomienda que el PNCM realice una revisión exhaustiva al actual perfil de las MC, toda vez que la obtención del desarrollo integral de los niños y niñas requiere contar con trabajadores con capacidades *ad hoc* para el desarrollo de este tipo de actividades.
- Se recomienda que el PNCM evalúe la pertinencia de no continuar expandiendo sus servicios, sino de fortalecer sus actividades actuales con el número de beneficiarios con los que cuenta a la fecha para asegurar la calidad de los servicios que ofrece.
- Se recomienda revisar el actual modelo de cogestión del SCD con la finalidad de evaluar si este ha contribuido al adecuado funcionamiento del SCD.

Bibliografía

- Araujo, María Caridad, López-Boo, Florencia, y Puyana, Juan Manuel (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2014). *Propuestas de mejoras al diseño del servicio de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Más: análisis comparativo y posibilidades de ajuste*. Lima: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2015). *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington D. C.: BID.
- Berger, K. S. (2004). *Las teorías del desarrollo y psicología del desarrollo: infancia y adolescencia*. Madrid: Editorial Médica Latinoamericana.
- Bowlby, J. (1989). *Una base segura. Aplicaciones clínicas de una teoría de apego*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Chiavenato, Idalberto (2007). *Administración de recursos humanos*. México D.F: Mc.Graw-Hill/Interamericana Editores.
- Comisión Multisectorial Primero la Infancia de Perú (2013). *Documento Técnico Desarrollo de la Niña y el Niño de 0 a 5 años*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros de Perú.
- Congreso de la República de Colombia (2012). *Ley N° 1602. Ley Francisco Benavides, por medio del cual se rinde homenaje al folclore veleño, festival nacional de la guabina y el tiple, desfile de las flores, parranda veleña y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de la República de Perú (2007). *Ley N° 29094, Ley General del Voluntariado*.
- Congreso de la República del Perú (2009). *Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal de Trabajo*.
- Contraloría General de la República (2014). *Examen de desempeño al servicio de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Más – Periodo 2013-2014*. Lima: Contraloría General de la República.
- Guerrero, Gabriela y León, Juan (2012). *Demanda social por programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) en el Perú*. Lima: Grade.
- Herzberg, F. (1968). “One More Time: How Do You Motivate Employees?” *Harvard Business Review*. Reprint 87507. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- Irwin, Lori, Siddiqi, Arjumand, y Hertzman, Clyde (2007). *Early Child Development: A Powerful Equalizer - Final Report*. Vancouver: Organización Mundial de la Salud.
- Jaramillo, Leonor (2009). *La política de primera infancia y las madres comunitarias*. Barranquilla: Instituto de Estudios en Educación de la Universidad del Norte de Colombia.
- Lawyer, E. (1973). *Motivation in Work Organizations*. Monterey: Brooks/Cole Publishing.

Locke, E. (1968). *What is job satisfactory?* Documento de trabajo presentado en American Psychological Association Convention, San Francisco, California. Fecha de consulta: 15/01/2015. Disponible en: <<http://eric.ed.gov/?id=ED023138>>

Lombardi, J. y Sayre, R. (2013). “Proporcionando un camino para el éxito en la primera infancia: asegurar la base para el aprendizaje”. *Espacio para la Infancia*, núm. 39, pp. 7-13.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [Midis] (2012a). *Decreto Supremo N°003-2012-MIDIS. Crean el Programa Nacional Cuna Más*.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [Midis] (2012b). *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer*. Lima, Midis.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [Midis] (2012c). *Resolución Ministerial N°175-2012-MIDIS*.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [Midis] (2015). *InfoMidis*. Fecha de consulta: 20/02/2015. Disponible en: <<http://www.midis.gob.pe/mapas/infomidis/>>

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2015). *Transparencia económica - Consulta amigable*. Fecha de consulta: 03/07/2015. Disponible en: <apps5.mineco.gob.pe/transparencia/navegador/default.aspx>

Ministerio de Educación [Minedu] (2015). *Resolución Viceministerial N°020-2015-MINEDU*.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social [Mimdes] (2011). *Aportes del Programa Nacional Wawa Wasi a la Estrategia Nacional Cuna Más 2011-2016*. Lima: Viceministerio de la Mujer.

Ministerio de Trabajo [Mintra] (1997). *Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral*.

Instituto Nacional de la Salud Infantil y Desarrollo Humano [NICHHD] (1997). “The effects of infant child care on infant-mother attachment security”. *Child Development*, vol. 68, núm. 5, p. 860-879.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2014). *Directrices de política de la Organización Internacional del Trabajo sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia*. Ginebra: OIT.

Programa Nacional Cuna Más [PNCM] (2012a). “Manual de operaciones Programa Nacional Cuna Más”, aprobado mediante Resolución Ministerial N°175-2012-MIDIS. Lima: PNCM.

Programa Nacional Cuna Más [PNCM] (2012b). *Manual para el usuario del Sistema Cuna Net*. Lima: PNCM.

Programa Nacional Cuna Más [PNCM] (2014a). *Resolución de Dirección Ejecutiva N° 493-2014-MIDIS-PNCM*. Fecha de consulta: 20/08/2014. Disponible en: <http://www.cunamas.gob.pe/?page_id=1790>

Programa Nacional Cuna Más [PNCM] (2014b). *Resolución de Dirección Ejecutiva N° 485-2014-MIDIS-PNCM, PNCM-MIDIS-2014*. Fecha de consulta: 20/08/2014. Disponible en: <http://www.cunamas.gob.pe/?page_id=1790>

Programa Nacional Cuna Más [PNCM] (2014c). *Plan Operativo Institucional 2014*. Fecha de consulta: 12/03/2015. Disponible en: <http://www.cunamas.gob.pe/?page_id=353>

Programa Nacional Cuna Más [PNCM] (2015a). *Base de Datos “Asistencia de las madres cuidadoras del servicio de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Más – Periodo 2009-2014”*. Lima: Programa Nacional Cuna Más.

Programa Nacional Cuna Más [PNCM] (2015b). *Acerca de Cuna Más*. Fecha de consulta: 20/08/2014. Disponible en: <http://www.cunamas.gob.pe/?page_id=12>

Programa Nacional Cuna Más [PNCM] (2015c). *Acerca del servicio de cuidado diurno*. Fecha de consulta: 20/08/2014. Disponible en: <http://www.cunamas.gob.pe/?page_id=55>

Programa Nacional Cuna Más [PNCM] (2015d). *Acerca del servicio de acompañamiento a familias*. Fecha de consulta: 20/08/2014. Disponible en: <http://www.cunamas.gob.pe/?page_id=57>

Quarstein, V., McAffe R., y Glassman, M. (1992). “The situational occurrences theory of job satisfaction”. *Human Relations*, núm. 42, p. 859-873.

Yamada, Gustavo, Castro, Juan Francisco, y Asmat, Roberto (2005). *Diferencias étnicas y de sexo en el progreso educativo en Perú: ¿Para quién y cuándo son los riesgos mayores?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Zibecchi, Carla (2014). “Cuidadoras del ámbito comunitario: entre las expectativas de profesionalización y el ‘altruismo’”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, p. 129-145.

Anexos

Anexo 1. Del Programa Nacional Cuna Más (PNCM)²⁶

De acuerdo al PNCM (2015b), «el Programa Nacional Cuna Más es un programa social focalizado a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), cuyo objetivo es mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de tres años de edad en zonas de pobreza y pobreza extrema, para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional. Asimismo, posee los siguientes objetivos estratégicos:

- Diseñar e implementar servicios pertinentes y de calidad orientados al desarrollo integral de niñas y niños pobres y extremo pobres menores de tres 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».

Es importante indicar que el PNCM brinda sus servicios a través de dos modalidades:

- Cuidado Diurno: De acuerdo con el PNCM (2015c), «es una de las modalidades de intervención del Programa Nacional Cuna Más, a través del cual se brinda atención integral a niñas y niños entre 6 a 36 meses de edad, que viven en zonas de pobreza y pobreza extrema y requieren de atención en sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades».
- Acompañamiento a familias: Esta modalidad consiste en «la intervención del Programa Nacional Cuna Más que se realiza a través de visitas a hogares y sesiones de socialización e interaprendizaje en locales comunales implementados por el Programa, con la finalidad de promover el desarrollo y fortalecimiento de conocimientos, capacidades y prácticas de cuidado y aprendizaje de las familias (madre/padre/cuidador principal) para mejorar el desarrollo infantil de los niños y niñas menores de 36 meses en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema» (PNCM 2015d).

1. Principios y estándares de calidad del Programa Nacional Cuna Más

El PNCM (2014b) ha diseñado los siguientes principios y estándares de calidad para su implementación a nivel nacional. Cabe precisar que la aplicación de los mismos busca garantizar el cumplimiento de los objetivos del SCD y, por ende, el desarrollo integral de las niñas y niños. A continuación, se detallan textualmente los principios y estándares estipulados en los lineamientos del PNCM:

«Principio N° 1: El Programa promueve niñas y niños saludables, felices y competentes

Estándares de calidad:

- La MC promueve que niñas y niños sean protagonistas de su aprendizaje.
- La MC fortalece el proceso de construcción de identidad de niñas y niños.
- La MC 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.

²⁶ Decreto Supremo N°003-2012-MIDIS. Crean el Programa Nacional Cuna Más (Midis 2012a).

Principio N° 2: Los cuidados como fuente de afecto y aprendizaje

Estándares de calidad:

- La MC realiza prácticas de cuidado individualizadas y respetuosas, que responden a las necesidades de atención y afecto de cada uno de las niñas y niños.
- La MC promueve que niños y niñas participen en sus cuidados con autonomía.
- La MC favorece el proceso de adaptación de niños y niñas en las diversas transiciones que realizan.

Principio N° 3: Un ambiente que promueve el bienestar

Estándares de calidad:

- La MC asegura que el ambiente físico sea seguro y saludable.
- La MC organiza el ambiente físico para que sea retador, y brinde a niños y niñas oportunidades diarias de exploración y autonomía.
- 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.
- La MC fomenta un clima positivo que promueve la convivencia armoniosa.

Principio N° 4: Una relación cercana con las familias, las principales educadoras de niñas y niños

Estándares de calidad:

- La MC promueve la comunicación y la confianza en las relaciones con las familias.
- La MC promueve la participación de la familia.
- La MC desarrolla acciones con las familias para fortalecer prácticas de cuidado.

Principio N° 5: Un adulto que escucha y responde respetando la individualidad de cada niña y niño

Estándares de calidad:

- La MC interactúa con cada niña o niño, respondiendo sus necesidades e intereses.
- La MC facilita las interacciones entre niñas y niños.

Principio N° 6: Un adulto que observa, registra y planifica

Estándares de calidad:

- La MC observa y registra las necesidades e intereses de niños y niñas.
- La MC participa de en la planificación de experiencias de aprendizaje.

Principio N° 7: Una comunidad que participa para construir una cultura democrática

Estándares de calidad:

- El programa promueve la participación de la comunidad en la cogestión y vigilancia del servicio.

- El programa promueve la participación voluntaria de la comunidad en la atención de la primera infancia.
- El programa promueve espacios de interacción de los niños y niñas con su comunidad.

Principio N° 8: Un programa que valora e incorpora la diversidad y promueve la inclusión de todos

Estándares de calidad:

- La MC ayuda a niños y niñas a entender, aceptar y apreciar la diversidad.
- La MC brinda igualdad de oportunidades para que cada niña, niño y familia participen en el centro.»

2. Servicio de cuidado diurno

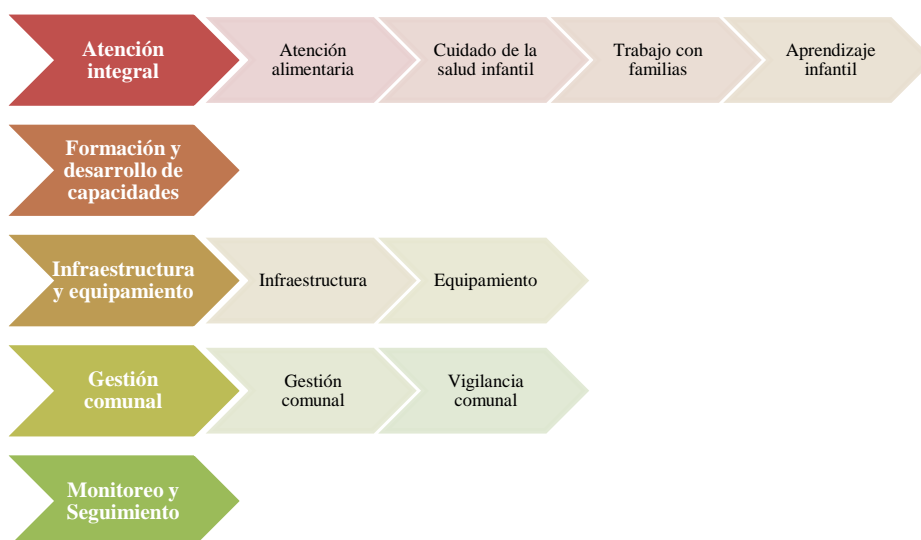
El servicio de cuidado diurno (SCD) es una de las modalidades de intervención del Programa Nacional Cuna Más (PNCM), mediante el cual se brinda atención integral a niños y niñas entre 6 y 36 meses de edad que viven en zonas de pobreza y pobreza extrema, y requieren de atención de sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades (PNCM 2014b).

Entre los objetivos que busca el SCD, resaltan los siguientes:

- Brindar atención integral (salud, nutrición, aprendizaje y trabajo con familias) a niños y niñas durante su permanencia en el SCD
- Generar experiencias de aprendizaje a través del juego y en momentos de cuidado
- Promover buenas prácticas de cuidado en los padres
- Involucrar a la comunidad organizada en vigilar la adecuada prestación del SCD en su localidad

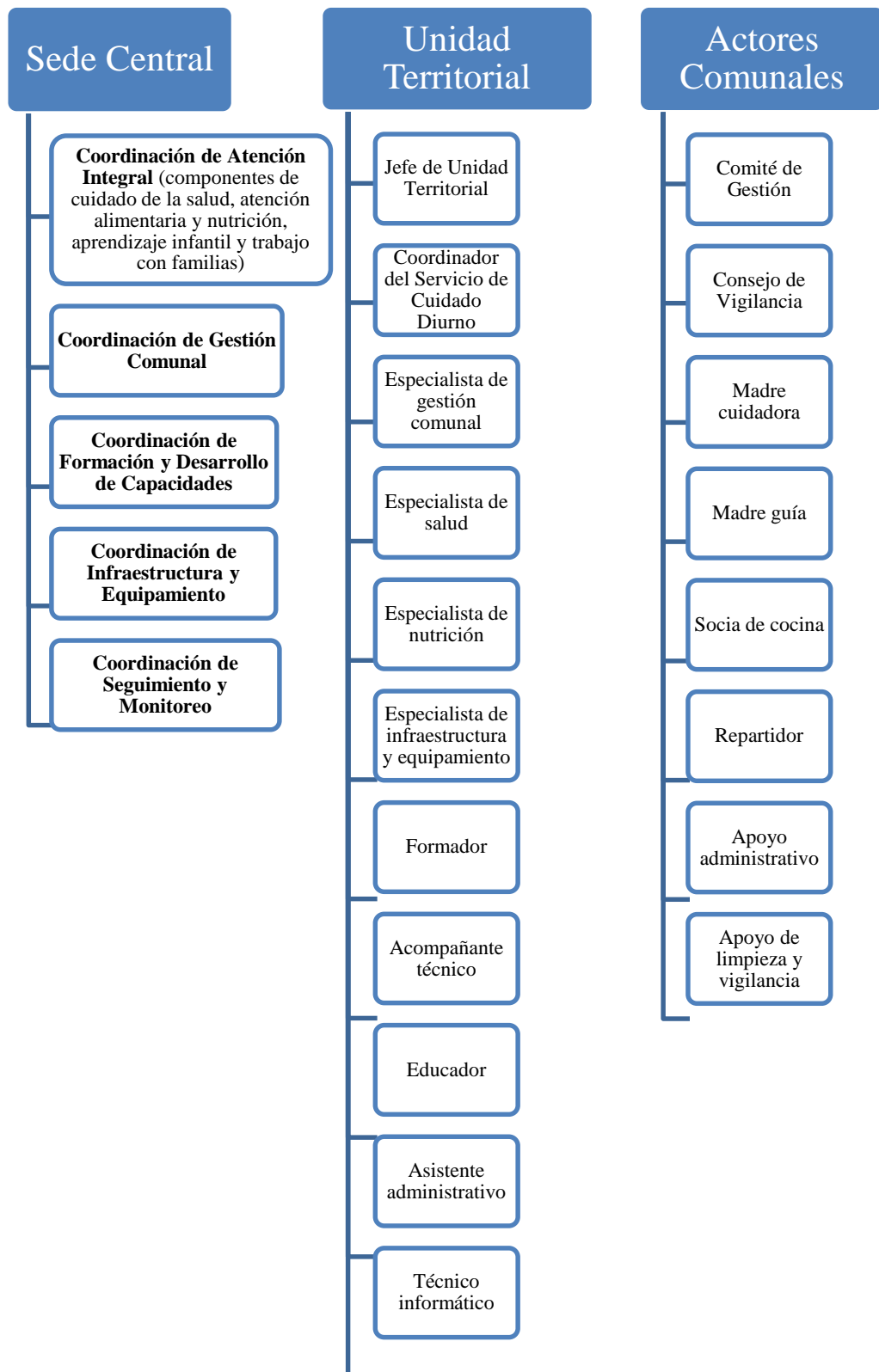
3. Líneas de acción y componentes del SCD

El SCD posee las siguientes líneas de acción con sus respectivos componentes:



Fuente: PNCM, 2014b.

4. Principales actores involucrados



Fuente: PNCM, 2014a; 2014b.
Elaboración: Propia

5. La madre cuidadora (MC)

De acuerdo con el Mimdes (2011), durante el proceso de transición del Programa Nacional Wawa Wasi (perteneciente, en 2011, al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - Mimdes) a la creación del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) se propuso la acreditación de las madres cuidadoras como técnicas profesionales en el Cuidado y Desarrollo Infantil, cuya función principal sería la siguiente: «Ser responsable del cuidado integral y trato directo con los niños y niñas así como de las condiciones de habitabilidad para brindar un buen servicio».

Asimismo, en el marco de esa propuesta, se indicó que las MC debían poseer determinadas condiciones personales, de interacción y comunicación así como condiciones propias de su contexto que le permitan asumir el cuidado integral del niño. Algunas de estas características eran las siguientes:

- Ser líder de la comunidad
- Contar con experiencia previa de crianza, cuidado y protección infantil, sea como madre o cuidadora
- Tener un hogar propio funcional que sea una fuente de apoyo y equilibrio emocional
- Buena salud física y mental
- Secundaria completa y/o estudios técnicos (acreditación) que le permitan ingresar al PNCM como técnicas profesionales en Cuidado y Desarrollo Infantil.
- Características personales: empatía, autocontrol de sus emociones, capacidad de establecer una comunicación afectiva importante con los niños y adultos, dinamismo, y energía.
- Creatividad y conocimientos en desarrollo infantil, prevención y cuidados de la salud, primeros auxilios, higiene, nutrición, aprendizaje, juego, y seguridad.

La propuesta abordaba temas referidos a la formación de las MC, e indicaba que las sesiones deberían ser teórica y práctica; ellas debían acumular un mínimo de un año de estudios y un año de monitoreo realizado por el PNCM.

Finalmente, dicha propuesta se trabajaría con universidades e institutos pedagógicos públicos y privados como entes ejecutores, y se financiaría a través de estipendios u otro mecanismo por identificar.

Al crearse el PNCM en marzo de 2012, y ser adscrito como programa social focalizado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – Midis, se estableció que «la MC es una mujer representativa y reconocida de la comunidad que asume la responsabilidad de brindar atención integral a los centros Cuna Más de cuidado diurno y de la relación con las familias usuarias». Asimismo, se estableció que las MC debían cumplir con el siguiente perfil (PNCM 2014b):

- Ser propuesta por la comunidad
- Edad comprendida entre 21 y 50 años
- Grado de instrucción secundaria (preferentemente)
- Conocimiento y manejo del idioma donde se ubica el SCD

Del mismo modo, la MC recibirían una contribución o gastos de colaboración por el desarrollo de sus actividades. Así, se estipularon las siguientes categorías:

Gastos de Colaboración y Categorías de MC (2012-2014)		
Campo que identifica a la categoría de la MC	Gasto de colaboración (2012)	Gasto de colaboración (2013 a la fecha)
A	S/. 270	S/. 360
B	S/. 240	S/. 330
C	S/. 210	S/. 300

Fuente: PNCM, 2015a.

Elaboración: Propia.

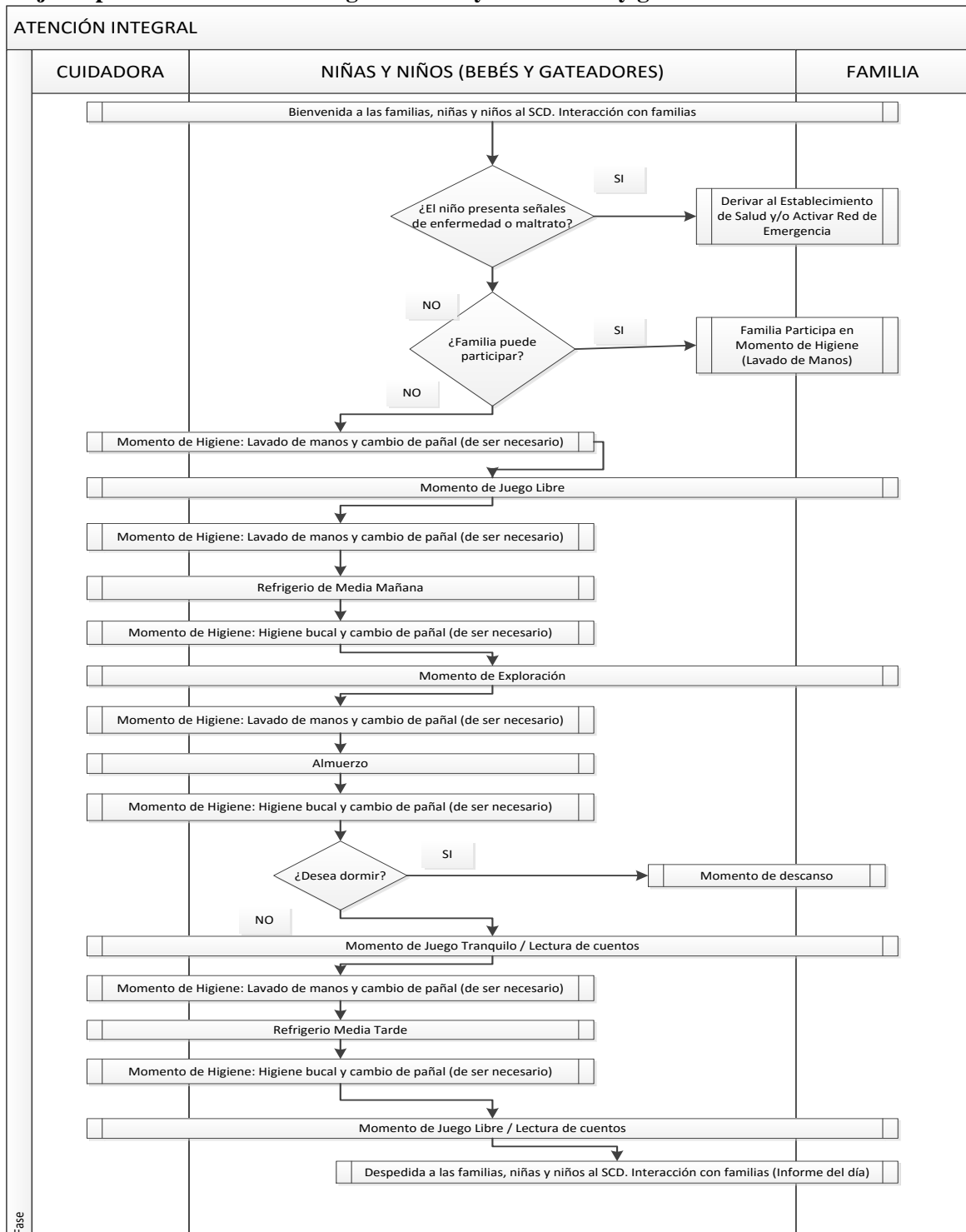
Los gastos de colaboración no tendrían carácter de contraprestación ni remunerativo²⁷, y sus aumentos se brindarían de manera semestral; así, una MC podría obtener la categoría A en el lapso de un año. Además, actualmente, el PNCM ha desarrollado una ficha de evaluación de desempeño a las MC, que es aplicada por el acompañante técnico de manera trimestral y que es ingresada al sistema *Cuna Net*, sistema oficial del PNCM, con la finalidad de calcular el aumento de los gastos de colaboración de las MC, que se realiza de manera semestral.

Como se puede observar, la propuesta de perfil para MC elaborada por el Mimdes (Wawa Wasi) es más exigente, y se enmarca o guarda mayor relación con la propuesta de creación de PNCM, y los estándares y principios establecidos por el propio programa. Hasta diciembre de 2014, la recomendación de perfil requerido para la MC propuesta en 2011 por el PNWW no ha sido implementada.

Finalmente, para observar el trabajo diario de la MC, el PNCM ha establecido los siguientes flujos de proceso durante la atención del cuidado diurno a los niños y niñas menores de 36 meses de edad.

²⁷ Enmarcado en el artículo N° 12 de la Ley N° 29094, Ley General del Voluntariado, toda vez que el PNCM trabaja bajo un Modelo de Cogestión.

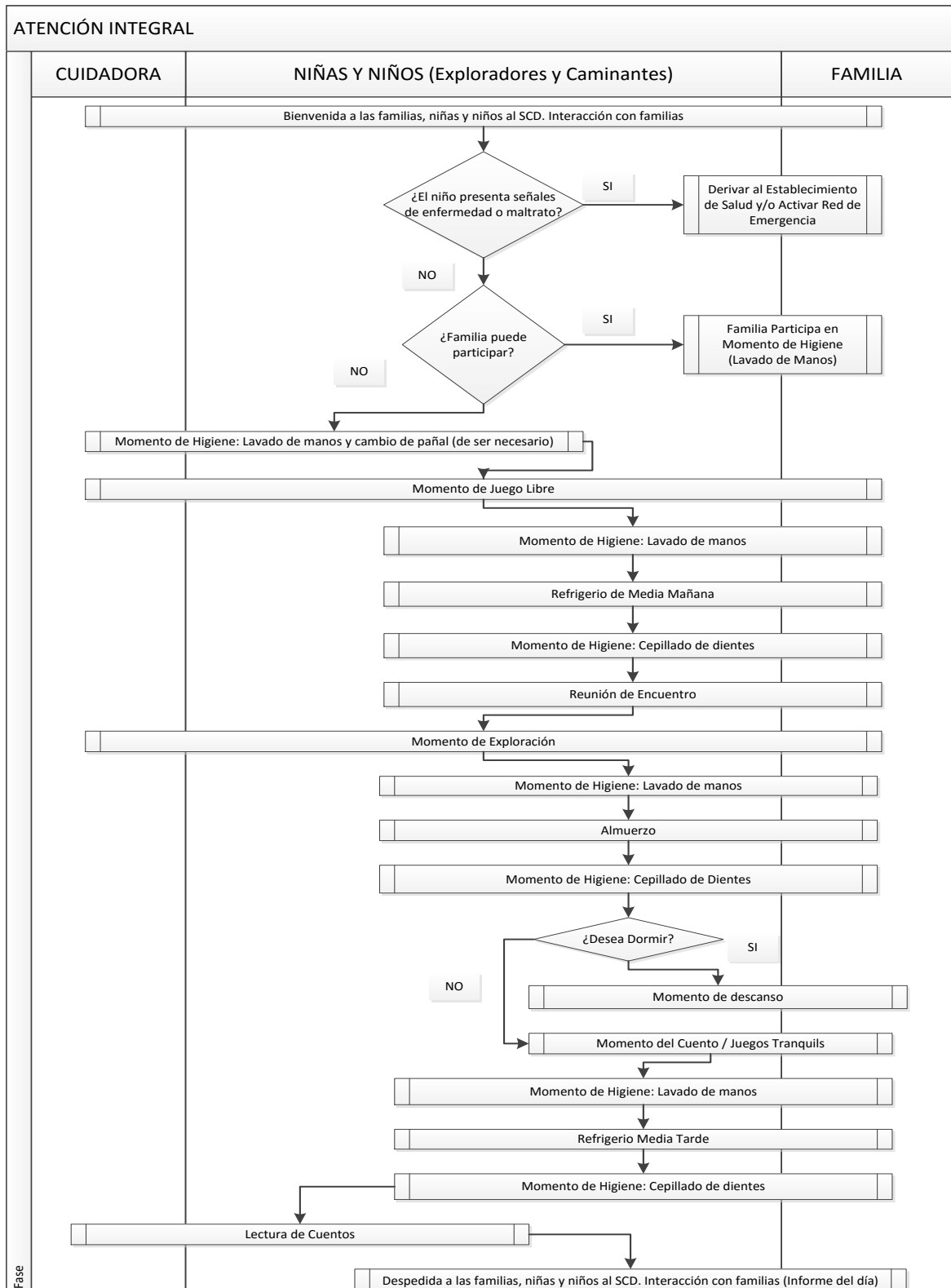
Flujo de proceso de atención integral a niños y niñas bebés y gateadores



Fase

Fuente: PNCM, 2014b.
Elaboración: Propia.

Flujo de proceso de atención integral a niñas y niños exploradores y caminantes



Fuente: PNCM, 2014b
Elaboración: Propia

Anexo 2. De la base de datos del Programa Nacional Cuna Más

En esta sección, es importante resaltar cómo el PNCM se inicia con el registro de las MC en el Sistema de Información *Cuna Net*. Dicho sistema trabaja mediante el ingreso mensual y diario de fichas, tales como la de Afiliación de MC²⁸ y Planillas de Reconocimiento de MC²⁹, las cuales mediante reportes pueden ser transformadas en datos estadísticos para la toma de decisiones del programa. En síntesis, el procedimiento para la afiliación de una MC es el siguiente (PNCM 2012b)³⁰:

- Identificación de los actores comunales³¹ (uno de ellos la MC) por parte de la Unidad Territorial (órgano dependiente de la Sede Central del PNCM)
- Ingreso del formato de afiliación de MC (por parte de la Unidad Territorial). En dicho formato, se ingresan los datos personales de las MC, así como los datos referidos al Comité de Gestión, local y sala de atención a niños en donde la MC prestará sus servicios.

Del mismo modo, el procedimiento para registrar la planilla (asistencia) de MC es el siguiente:

- El acompañante técnico recaba en campo información respecto de la asistencia de niños y niñas usuarios del programa, así como de las MC.
- Con dicha información, el asistente informático y el asistente administrativo de la Unidad Territorial reportan la información en la planilla de MC, en el sistema *Cuna Net*.

Esta información es insumo básico para calcular el monto que percibirá la MC por los días que prestó el servicio de voluntariado el mes anterior.

A efectos de culminar esta sección, se indica que la base de datos inicial fue entregada por el PNCM en una hoja de cálculo del programa *Excel* ®; luego de un análisis previo de la misma, se exportó hacia el programa *Stata 13* ® (College Station, TX, US) para los análisis estadísticos correspondientes. La base original, además, es una base de datos de panel, pues contiene más de una observación por cada sujeto.

Esta base de datos panel fue transformada a una transversal para el análisis (una observación por cada MC) y se generaron variables que ayudarían a profundizar el análisis.

Limpieza de la base de datos

La base de datos inicial contenía información de las MC con registros desde 2009 hasta 2015. En ese sentido, se procedió a trabajar únicamente con los datos desde abril de 2012, puesto que, a partir de esa fecha, se inició el funcionamiento el PNCM.

Observaciones 2009 – 2015: 509.907

Observaciones 2012 (abril) – 2015: 251.500

Asimismo, se encontraron algunas observaciones con inconsistencias, que se detallan a continuación:

²⁸ Referido al ingreso de una nueva MC al PNCM

²⁹ Referido al registro de asistencia mensual de la MC

³⁰ Información extraída del Manual para el Usuario del Sistema Cuna Net – PNCM.

³¹ Registro de MC en la ficha N°09 de acuerdo a lo normado en la RDE N°493-2014-MIDIS-PNCM (PNCM 2014a).

- La variable “DNI” presentaba datos perdidos en la base de datos inicial y, al no poder diferenciar a las MC dentro de estos datos, se procedió a eliminar dichos registros dentro del análisis. En total, se borraron 4.845 observaciones por dicho motivo.
- La variable “Gastos de Colaboración” presentaba datos inexactos, tales como que determinadas MC percibían más de S/. 360, cuando las categorías para las MC solo varían entre los S/. 300, S/. 330 y S/. 360. La data inconsistente sumaba 3.112 observaciones.
- No obstante, como parte de uno de los actores comunales identificados por el PNCM, se encuentran las denominadas madres guía, quienes cumplen funciones de supervisión en el SCD y reciben S/. 400; sin embargo, ellas no son parte del análisis del presente estudio de investigación.
- La variable “Edad”, por lo consiguiente, presentaba inconsistencias cada vez que se mostraban datos de supuestas MC cuyas edades oscilaban entre los 0 y 14 años. De igual manera, existían registros de MC que sobrepasaban los 81 años. Dichos registros también fueron eliminados del análisis, los cuales ascendían a 69 observaciones.

Finalmente, es importante señalar que la base panel final, luego de eliminar las observaciones mencionadas, contenía 243.474 observaciones; fue convertida a transversal y esta contenía 25.336 observaciones.

Anexo 3. De los casos sobre demandas laborales

Caso 1

Expediente N.º 2007-0048-0-201-JM-CI-2

Demandante: Alejo Olivares Rubén y otros

Demandado: Instituto Nacional de Recursos Humanos – Inrena

Fundamentos de hecho de la demanda:

Los demandantes interponen demanda de amparo con el Inrena, a fin de que se les reincorpore en sus labores habituales como guardaparques.

Los demandantes desempeñaron sus labores *en la modalidad de contratos temporales hasta el 31/12/2005 bajo el régimen laboral privado*, con relación de subordinación y dependencia cumpliendo una jornada de trabajo de doce horas diarias y percibiendo una prestación mensual de 300 dólares, efectuando servicios en forma continua e ininterrumpida y durante todos los años que han venido laborando han estado registrados en el libro de planillas.

A partir del 1/1/2006 la entidad demandada optó por modificar la modalidad contractual haciéndolos suscribir contratos de locación de servicios, y, a partir del 1/1/2007, procede a despedir, impidiéndoles el ingreso a su centro de trabajo (se acredita con el acta de visita inspectiva efectuada por el MTPE).

Fundamentación jurídica:

En el considerando sexto, se sustenta la aplicación del principio de primacía de la realidad, según el cual prima la realidad (naturaleza laboral de la prestación) sobre cualquier formalidad (contrato de locación de servicios).

En el considerando séptimo se sustenta las razones por las que le corresponde asumir la calidad de empleador a Inrena y no al Fondo Nacional de Áreas Protegidas por el Estado – Profonampe.

En el considerando octavo, de los contratos de locación de servicios y de los hechos verificado del acta de visita inspectiva, se concluye que entre las partes existió un vínculo laboral de duración indeterminada sujeto al régimen de la actividad privada.

Caso 2

Expediente N.º 02382-2007-PA/TC

Demandante: Jaime Luis Carranza Villar

Demandado: Oficina Defensorial Cajamarca

Fundamentos de hecho de la demanda:

El demandante interpone demanda de amparo con la Defensoría del Pueblo y el jefe de la Unidad de Coordinación Territorial de Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y la Libertad, solicitando su reposición en su puesto de trabajo, debiéndosele regularizar su situación laboral como promotor social de la Oficina Defensorial de Cajamarca sujeto al régimen laboral de la actividad privada.

El demandante señala haber trabajado para la entidad demandada ininterrumpidamente por cinco años y que fue contratado desde el 1/2/2001 hasta el 31/10/2004 por el director nacional del proyecto “Equipos Itinerantes de Protección de los Derechos de los Ciudadanos”. Continuó laborando desde el 1/11/2004 hasta el 28/2/2006 en la Defensoría del Pueblo, desempeñando las mismas funciones de promotor social para la Oficina Defensorial de Cajamarca.

Manifiesta en su demanda que, a pesar de haber firmado contratos de locación de servicios, se produjo una relación de trabajo a plazo indeterminado, además de haberse producido una desnaturalización por simulación y fraude a las normas laborales por parte de la emplezada.

Fundamentación jurídica:

En los considerandos 4 y 5, se señalan los distintos contratos de locación de servicios celebrados así como los periodos de vigencia de cada uno.

En los considerandos 6 y 7, se hace mención al principio de primacía de la realidad.

En el considerando 8, se hace mención a los elementos esenciales de la relación laboral.

En los considerandos 9, 10 y 12, se analizan la prestación personal y la subordinación con respecto al caso concreto, y se concluye en la existencia de una relación laboral, prestada en forma permanente, personal y subordinada a cambio de una remuneración determinada.

Anexo 4. Del resultado de las entrevistas y reuniones de trabajo

Las entrevistas realizadas a los acompañantes técnicos abordaron temas tales como número de eventos de deserción, motivo de deserción, gastos de colaboración y tiempo dedicado a atender los eventos de deserción.

Del mismo modo, las reuniones de trabajo, también con los acompañantes técnicos, abordaron temas relacionados al trabajo realizado por la Unidad Territorial con la madre cuidadora, los eventos de deserción y los efectos de la deserción sobre el trabajo desempeñado por los profesionales.

Cabe precisar que estos resultados sirven de insumo para determinar los costos y gastos no financieros analizados más adelante.

A continuación se presentan los resultados de las entrevistas y reuniones de trabajo:

Entrevistas a acompañantes técnicos

Tema	Resultados
Número de eventos de deserción	Señalaron que, aproximadamente, existen de dos a tres deserciones al mes por CG. Un AT indicó que, para encontrar una MC que permanezca un tiempo considerable, se puede demorar de dos a tres meses (indicó que muchas MC solo duran días al conocer el trabajo que involucra ser MC).
Motivo de deserción	La mayoría indicó que el gasto de colaboración (bajo) es un motivo importante de la deserción. También señaló que las MC realizan un arduo trabajo de más de ocho horas, de lunes a viernes; además, cumplen una labor fundamental y con responsabilidades que generan que el servicio se brinde de manera adecuada. Asimismo, indicó que, en algunos casos, se producía deserción de MC por otros motivos personales o familiares, pero el limitado reconocimiento económico era un punto de suma importancia. Como dato anecdótico, un AT hizo referencia a un incentivo que había identificado en las MC que tenían niños (de 6 a 36 meses). Era un incentivo tener un niño o niña beneficiario y, además, ser MC; cuando el niño o niña, por motivos de límites de edad, dejaba su estado de beneficiario, ellas también decidían salir del PNCM.
Gasto de colaboración esperado	En esta sección, todos concordaron que debería considerarse un aumento, pero con montos diferentes: desde S/. 500, una remuneración mínima vital (S/. 750), hasta S/. 800.
Tiempo dedicado a atender los eventos de deserción	En varios casos, se indicó que el proceso de capacitación por la deserción de una MC puede durar hasta una semana por MC. Por otro lado, se señaló que encontrar una MC que permanezca un tiempo considerable puede durar hasta dos meses; en este punto, se indicó que muchas MC solo duran una semana o, como máximo, un mes, porque, al experimentar ser una MC, abandonan el programa, por la responsabilidad y exigencias que el mismo les impone. Citado por el AT: «Al inicio, tengo que verificar que las MC realicen bien su trabajo y que les guste».

Citado por el AT: «En algunos casos, las MC no saben escribir adecuadamente y tenemos que apoyarlas para que realicen el trabajo».

Finalmente, los rango de tiempo que señalaron invertir los AT de manera mensual a eventos de deserción (búsqueda, certificación física y psicológica, capacitación y supervisión en la atención integral) van desde 30% hasta 40% de su tiempo de trabajo.

Reuniones de trabajo con acompañantes técnicos

Tema	Resultados
Sobre el trabajo de la UT con la MC	<ul style="list-style-type: none">• Primer paso: Conformación del CG<p>El recurso humano para apoyar en la conformación del CG es insuficiente; una vez obtenido, el personal se dedica, en primera instancia, a buscar los locales (para albergar a los niños).</p><p>Desde el momento de la conformación del CG se seleccionan a las MC, pero, el tiempo que transcurre para el inicio del funcionamiento del SCD, puede tomar nueve meses y ello motiva también la deserción.</p><p>Mencionado por la MC, según el AT: «Señorita, ¿cuándo empieza el SCD, cuándo inicia? Nos dijeron para mayo; han pasado muchos meses y ya encontré otro trabajo».</p><p>La deserción se inicia desde su registro como potencial MC y no necesariamente cuando se inicia el SCD.</p><p>Citado por el AT: «Se inscriben de dieciséis a veinte MC, pero, cuando se explica el GC que ofrecerá el PNCM, se desaniman las MC, pues se van al campo y, por medio día, ganan veinte soles».</p>• Segundo paso: Certificación<p>La certificación física y psicológica debe darse a tiempo (por lo menos un mes antes de finalizar el equipamiento) para poder asegurar la permanencia de las MC.</p><p>El especialista de salud coordina con el establecimiento de salud y cada MC es evaluada a través de los exámenes respectivos (un día físico y un día psicológico).</p><p>A veces, por falta de dinero, las MC trabajan sin certificación física y psicológica, pues no se lleva el control interno de ese tema, diferente al caso de las socias de cocina.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Tercera Fase: Capacitación <p>Una vez certificada, la MC pasa a la capacitación inicial, que se realiza con los recursos de la Unidad Territorial, pues los recursos financieros desde la sede central demoran en llegar.</p> <p>Los mismos especialistas y formadores capacitan a las MC y verifican quiénes se encuentran aptas. Cabe precisar que la capacitación no se da en cuna, sino que esta es expositiva; la UT decide (por iniciativa propia) llevar a las MC a las cunas para que las postulantes observen <i>in situ</i> el trabajo a realizar.</p> <p>Citado por el AT: «Como estrategia, tomo a las MC nuevas y por mi cuenta las llevo a la cuna para que observen el trabajo, y decidan si es lo suyo o no».</p> <p>Citado por el AT: «No solo es importante capacitar a las MC en sesiones de aprendizaje para el niño, sino también en técnicas de nutrición para que conozcan cómo deben alimentar a los niños y también en primeros auxilios para actuar rápidamente en una situación de emergencia».</p>
<p>Sobre los eventos de deserción</p>	<p>Se solicita que se avise sobre los eventos de deserción con un mes de anticipación para ir buscando a otras MC, pues no existen MC disponibles esperando.</p> <p>Citado por el AT: «Mensualmente, se retiran dos o tres MC, no solo por el GC, sino también por la solicitud de migrar de Hogares a Centros Cuna Más».</p> <p>Citado por el AT: «Cuando pedimos que se queden, nos indican que al menos paguemos S/. 500 para que ellas puedan cubrir sus gastos».</p> <p>Citado por el AT: «Se retiran las MC antes de iniciar el SCD, pues demora mucho <i>la puesta en marcha</i>».</p>
<p>¿Cómo afecta la deserción a su trabajo?</p>	<p>Afecta al repetir procesos innecesarios que restan tiempo al acompañamiento de la MC.</p> <p>Citado por el AT: «Del 100%, estamos el 70% con las MC y el 30% nos dedicamos a ver el tema de presupuesto y rendiciones, al servicio alimentario, al Comité de Gestión, a la búsqueda de locales».</p> <p>Citado por el AT: «Del 70% que dedicamos a nuestras MC, cuando debo empezar de nuevo con una MC nueva, le dedico el 35%».</p>
<p>Conclusiones y recomendaciones</p>	<p>Generar convenios con los gobiernos locales para que apoyen en los gastos de colaboración. Se tiene antecedentes de eso y se tenía una lista de espera de las MC.</p> <p>Reconocer a los actores comunales y fortalecer sus capacidades.</p> <p>Aumentar los GC mensuales de las MC para motivarlas.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Anexo 5. Los aspectos más relevantes de las experiencias latinoamericanas de servicio de cuidado diurno

La experiencia en Latinoamérica

Tomando en consideración el documento *Panorama sobre los Servicios de Desarrollo Infantil en América Latina y el Caribe* (Araujo *et al.* 2013)³², se ha realizado un balance general que compara la realidad peruana con otros países, como Colombia, Ecuador y México.

En ese sentido, se puede destacar las siguientes características de los programas de desarrollo infantil de los países citados:

- Las cuidadoras o su símil no cuentan con un contrato formal. No obstante, se puede resaltar el caso de Colombia, donde, en el 2012, se realizó un reconocimiento con respecto a los beneficios de las MC: A partir de enero de 2014, todas las madres comunitarias deberán estar contratadas laboralmente por las entidades administradoras del “Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar”³³ y devengarán un salario mínimo o el equivalente al número de días trabajados durante el mes³⁴.

La vinculación por contrato de trabajo permitirá a las madres comunitarias acceder a las prestaciones y coberturas del régimen laboral; por ende, podrán acceder a los siguientes beneficios:

- Asegurar salario mínimo
- Asegurar el costo de movilidad de las madres comunitarias que deben desplazarse desde su casa al lugar de trabajo
- Establecer horarios de acuerdo a ley
- Establecer derechos y beneficios laborales
- Reconocer descansos remunerados
- Afiliar a los trabajadores al Sistema Integral de Seguridad Social

Así, quizás las características de contrato laboral podrían ser replicadas en otros programas similares a fin de reducir la deserción, lo cual permitirá asegurar la atención integral adecuada de los niños y niñas usuarios.

- Con relación al coeficiente de atención de niñas y niños que cada MC tiene a su cargo, destaca el hecho de que los ratios de atención son más altos en el Programa de Hogares Comunitarios de Colombia (hasta quince niñas y niños por cuidadora), así como en el Programa Guarderías de México (once niñas y niños por cuidadora). En el caso peruano, los ratios de atención se encuentran claramente definidos según el siguiente detalle³⁵:
 - Una MC por cada cuatro niñas o niños si son bebés y gateadores (de 6 a 12 meses)
 - Una MC por cada ocho niñas o niños, si son caminantes y exploradores (de 13 a 36 meses).
- Finalmente, en cuanto a la compensación mensual de cuidadoras, destaca el caso ecuatoriano a través del Programa Centros Infantiles del Buen Vivir, cuyo pago mensual asciende a \$200, mientras que el pago en el Programa Hogares Comunitarios de Colombia ascendía a \$146

³² Panorama sobre los Servicios de Desarrollo Infantil en América Latina y el Caribe (Araujo *et al.* 2013)

³³ Símil del Programa Nacional Cuna Más que se aplica en el Perú.

³⁴ Ley N° 1602 - Congreso de la República de Colombia (2012). Artículo N°36.

³⁵ RDE N°485-2014-MIDIS/PNCM que aprueba la Directiva N°010-2014-MIDIS/PNCM “Lineamientos Técnicos del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más” (PNCM 2014b).

mensuales antes de 2014, ya que, al inicio de ese año, el monto por considerar ascendía al salario mínimo (\$240 aproximadamente)³⁶.

En el caso peruano, el monto es inferior, y alcanza la cifra de \$120 luego de una permanencia de doce meses; al inicio, el pago es de \$100.

³⁶ Ley N° 1602 - Congreso de la República de Colombia (2012). Artículo N° 36.

Nota biográfica

María del Rosario Sotelo López

Nació en Lima, el 6 de junio de 1983. Licenciada en Turismo y Hotelería, egresada de la Universidad San Martín de Porres. Cuenta con estudios internacionales en Turismo Sostenible y con estudios en la Maestría en Gestión de la Inversión Social de la Universidad del Pacífico.

Tiene más de nueve años de experiencia en Gestión Pública, y se ha desarrollado profesionalmente en ministerios como los de Comercio Exterior y Turismo, Desarrollo e Inclusión Social, y Educación. Actualmente, se desempeña como coordinadora de Evaluación de Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación.

Pablo César Romo Román

Nació en Arequipa, el 27 de mayo de 1983. Licenciado en Administración, egresado de la Universidad San Ignacio de Loyola. Magister Scientiae en Ecoturismo por la Universidad Agraria La Molina y con estudios de Maestría en Gestión de la Inversión Social de la Universidad del Pacífico.

Tiene más de seis años de experiencia en el sector público y privado relacionado con temas de turismo, desarrollo sostenible, y manejo de áreas naturales protegidas, así como en el desarrollo de estrategias para el priorizar diversas políticas públicas sociales. Actualmente, se desempeña como consultor independiente en diversas entidades del sector público y privado.