

Cuna Más: una oportunidad potente del Estado para igualar y una primera reflexión para la universalización del servicio

Cuna Más: A Powerful Opportunity for the State to Equalize and a First Reflection for the Universalization of the Service

Francisco Tarquino Sandoval

Pontificia Universidad Católica del Perú

RESUMEN

La razón de ser de la existencia de los programas sociales está en la esencia de lo que es el Estado, actor fundamental en nuestra sociedad que concentra el presupuesto de la República, pero también punto de encuentro de la mayoría de las demandas de los demás actores de nuestra sociedad, sino de todas ellas. Así, es esencial en el Estado la universalidad de sus acciones. Todos somos iguales ante el Estado y los servicios que este brinda, y sus actividades no discriminan a quien a él acude. El presente artículo busca analizar el programa Cuna Más y cómo es un mecanismo para combatir la desigualdad.

Palabras clave: programas sociales, igualdad, discriminación

ABSTRACT

The reason for the existence of social programs lies in the essence of what the State is, a fundamental actor in our society that concentrates the Republic's budget, but also a meeting point for most, if not all, of the demands of the other actors in our society. Thus, the universality of its actions is essential in the state. We are all equal before the state and the services it provides and its activities do not discriminate against those who come to it. This article seeks to analyze the Cuna Más program and how it is a mechanism to combat inequality.

Keywords: social programs, equality, discrimination

Fecha de recepción:
30/04/2023

Fecha de aprobación:
20/05/2023

Según el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado. Mercado, aun cuando se señala que es social, aquí alude a un marco de competencia. Ahora bien, muchos, sino todos, podemos convenir en que la competencia no es perfecta. No todos tienen la misma línea de partida o no entrenan igual. Un factor importante a través del cual el Estado puede «igualar» son los programas sociales.

En efecto, si bien el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución establece que todos somos iguales ante la ley, esto no significa que el Estado tenga que dar el mismo tratamiento a todos, sino que en determinadas situaciones¹, justificadas en razones válidas como la situación de vulnerabilidad o inclusión de un sector de la población, el Estado puede otorgar un servicio diferenciado a sectores de la población a quienes dejar a la suerte del mercado podría incrementar su situación de vulnerabilidad, lo que generaría una situación injusta.

Una forma de evitar este problema es a través de los programas sociales. Cuna Más es uno de ellos. En mi opinión, tal vez es el más potente para combatir la desigualdad². En primer término, veremos qué es un programa social, cómo se inserta en el funcionamiento del Estado, sus limitaciones actuales y la importancia de universalizarlo.

¿POR QUÉ UN PROGRAMA SOCIAL?

La razón de ser de los programas sociales está en la esencia de lo que es el Estado, actor Siste-

ma Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, lo que le permite definir las políticas del Estado en materia de desarrollo e inclusión social, que ejecuta a través de los programas sociales que administra. Estos, según su política nacional denominada Incluir para Crecer, atacan al ciclo de vida de la persona en aquellos aspectos que tienen incidencia directa en el desarrollo de sus capacidades y realización personal, desde donde plantea cinco ejes estratégicos: i) nutrición infantil, ii) desarrollo infantil temprano, iii) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, iv) inclusión económica y v) protección del adulto mayor.

Los programas sociales bajo la conducción del Midis son Cuna Más, Qali Warma, Juntos, Foncodes, Contigo y Pensión 65. Estos, según sus acciones, pueden tener naturaleza formativa o de asistencia económica, y tienen incidencia sobre alguna de las etapas del ciclo de vida señalados³.

Hay programas a cargo de otros sectores que buscan incidir en aspectos importantes del ciclo de vida no considerados en las acciones que son de competencia del Midis. Por ejemplo, Pronabec, a cargo del Ministerio de Educación, aunque limitadamente por los recursos que administra, incide sobre la culminación de la etapa formativa de los adolescentes y jóvenes que comienzan a dar sus pasos en el competitivo mercado laboral.

El Programa Nacional de Centros Juveniles, a cargo del Ministerio de Justicia, incide sobre la complicada etapa de la adolescencia buscando la reinserción de adolescentes infractores de la

1 Que no sean los supuestos de discriminación señalado en el mismo artículo.

2 Que casi es una regla en nuestro país.

3 No se puede dejar de mencionar al Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social, que, si bien nació en el Ministerio de Vivienda, está ahora adscrito al Midis. No lo incluimos en la lista pues su nacimiento y realización de actividades no están limitados a un espacio del ciclo de vida, sino que —según la necesidad y los objetivos planteados— se enfocará en el que corresponda.

Ley Penal para que esta situación no sea determinante en su etapa formativa y puedan tener acceso a oportunidades de culminar su desarrollo integral.

Entonces, estos programas, así como otros a cargo del Ministerio de la Mujer, Trabajo o Producción, inciden sobre los ejes estratégicos señalados para sectores de la población en condición de vulnerabilidad.

Sin embargo, no se nota, respecto de estos, una gestión integradora o de relacionamiento, intercambio de información, metas objetivos y esfuerzos, de manera que se pueda tener una lectura integral del impacto de los programas, en estos sectores de la población. El almacenamiento de la información, su intercambio y, sobre todo, el análisis de esta podrían permitir dirigir la política social de manera mucho más eficaz incidiendo en los aspectos más relevantes de la etapa formativa o productiva, permitiendo planificar de mejor manera la temporalidad de cada uno de los programas a cargo del Estado o, incluso, planificar o reforzar las actividades de cada programa.

Hoy, en ese aspecto, no solo no se siente un liderazgo a cargo del Midis. Tampoco se nota una articulación de los objetivos de todos los programas, como una definición clara de si los mismos van cumpliendo sus objetivos y si las actividades que realizan han generado el impacto esperado que nos permita verificar o plantearnos objetivos temporales en cuanto a su funcionamiento, ejercicio importante para redefinir los esfuerzos del Estado según los objetivos planteados. La política nacional Incluir para Crecer vio la luz en 2013 y requiere una actualización que vaya más allá de la meta de ampliar su cobertura.

El reto de 2023 para el Midis es trabajar sobre la información que tiene o, en todo caso, comenzar una política de gestión de la información sobre la que se puedan plantear objetivos concretos y metas medibles.

He desarrollado una visión general de lo que son los programas, su importancia y limitaciones. Ahora, vamos a introducirnos en uno de ellos, que, por su objeto, público objetivo e impacto en la primera etapa del ciclo de vida, considero de mayor relevancia e importancia.

PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS

Este programa cuenta con dos servicios: el de cuidado diurno y el de acompañamiento a familias. El primero se dirige directamente a menores de 6 a 36 meses, para brindarles atención en sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje, y desarrollo de habilidades. El segundo se realiza mediante visitas a hogares y sesiones grupales con madres gestantes, niños menores de 36 meses de edad y sus familias, para mejorar los conocimientos y prácticas de las familias para el cuidado y aprendizaje infantil, prioritariamente en zonas rurales debido a la dispersión de la población⁴.

Un primer elemento por considerar respecto del servicio de cuidado diurno es el de los 36 meses. Como se sabe, el ingreso a la edad escolar es a los 3 años cumplidos al 31 de marzo del año correspondiente. En este caso, los niños que cumplan los 36 meses después del 31 de marzo quedarían fuera tanto del programa como del ingreso a la escuela, perdiéndose el apoyo a las familias por un buen tramo de tiempo, y el impacto formativo que podría te-

4 Tomado del Manual de Operaciones del Programa.

ner el programa en momentos cruciales previos al inicio de la etapa escolar.

En efecto, estudios sobre indicadores de eficiencia para la educación primaria en el alcance de los objetivos en la Educación Básica Regular, sobre todo en comprensión lectora (Fuentes, Tarazona, Tarquino y Villanueva, 2016: 109)⁵, demuestran que, mientras un niño tiene más años de formación previa al inicio de la primaria, sus resultados positivos se incrementan en proporción a los años de aprendizaje previo.

En cuanto a cobertura, se aprecia que la Red Informa, reporte de indicadores de programas sociales, al cierre de 2021, atendió 60 374 niños a nivel nacional, mientras que, a octubre de 2022, asistió a 59 621 (para el servicio de cuidado diurno). En el caso del servicio de acompañamiento a familias, se atendió 115 697 en 2021, mientras que, a octubre de 2022, se asistió a 115 554^{6,7}.

Más allá que los reportes señalen un cumplimiento del 100 % (o muy cerca) de la meta, resulta importante tener en cuenta varios puntos:

1) En primer lugar, más allá de lo bueno de haber conseguido el 100 % de la meta proyectada, el verdadero nivel de éxito dependerá de cuánto representan las cifras alcanzadas en ambos servicios respecto del universo total de niños y familias identificadas en situación de pobreza o pobreza extrema. Por ejemplo, según el INEI (año 2021), el total de población de 0 a 3 años es de casi 2 millones 220 mil. Si a ese número le aplicamos la incidencia de pobreza urbana calculada por el INEI a 2019 (último

año proyectado), que es de 14,58 %, nos da un universo aproximado de 323 000 niños.

En este orden, el 100 % de la meta alcanzada por el programa representaría solo el 18,67 % del universo total de niños en nivel de pobreza y pobreza extrema, con lo cual sería una meta muy poco ambiciosa. De cualquier forma, es importante que este indicador del programa esté planteado no en un número fijo, sino en un cálculo de porcentaje del universo total, para así tener una mejor lectura del nivel de avance del programa.

2) Por otro lado, solo se reporta la cantidad de niños atendidos, pero no se hace un examen de los logros alcanzados o el impacto en su formación y crecimiento. En efecto, el programa brinda cuidado a los niños, pero no es solo un acompañamiento. El cuidado incluye la parte lúdica formativa, que —como primer paso— podría ser importantes en los logros futuros que estos niños pudieran tener al ingresar a la edad escolar. Ya lo dije, la estimulación formativa preescolar tiene un impacto directo importante en los logros de aprendizaje básico de los niños.

En este sentido, es importante que este programa haga una medición en este aspecto a dos niveles. Por un lado, los progresos en aprendizaje o formación de los niños a cargo del programa, con evaluaciones periódicas de los centros de cuidado diurno. Por otro lado, la capacitación de las madres cuidadoras a cargo de estos centros. Así, podemos acceder a los niveles

5 Fuentes, C., Tarazona, L., Tarquino, F. & Villanueva, C. (2016). Análisis, evaluación y propuesta de un modelo de indicadores de eficiencia para la educación primaria. Lima: ESAN, Serie Gerencia para el Desarrollo N.º 57

6 <http://sdv.midis.gob.pe/RedInforma/Reporte/Reporte?id=21>.

7 Esto es un dato calculado, pero otro aspecto a tomar en cuenta es que el programa debería manejar y hacer público el universo de la población sobre la cual podría llevar a cabo sus acciones.

de progreso e impacto del programa en la población a la que atiende.

- 3) Otro aspecto que no se reporta son los niveles de progreso en nutrición que tiene los niños. Esto abarca a ambos servicios del programa. En efecto, en primer lugar, la atención que se brinda a las madres gestantes en el acompañamiento a familias debería tener impacto en la formación biológica de los niños por nacer. No se está midiendo entonces el impacto en el niño nacido. Luego, ya respecto del niño que ingresa al servicio de cuidado diurno, no se tiene medición de los niveles de nutrición con el que ingresan los niños al programa.

El programa brinda a los niños desayuno, un refrigerio a media mañana y almuerzo, alimentación que tiene una vocación de calidad nutritiva, que debería tener impacto en la reducción de la anemia. Más si es complementado con suplementos nutricionales⁸. Así, sería importante medir cuál es el impacto del programa, a nivel nutricional, en los niños bajo su atención.

- 4) No hay indicadores del nivel de infraestructura de los centros de servicios. En efecto, en la mayoría de los casos los servicios se brindan en hogares acondicionados de las familias cuidadoras, pero es evidente que esto no necesariamente garantiza que el acondicionamiento sea el mejor para un servicio adecuado en los niños bajo atención.

Los centros de servicios, en cambio, son de mejor infraestructura y con ambientes separados por edades de los niños, adecuadas despensas y áreas de cocina para mejor uso y preparación de los alimentos. Sin embargo, no se tiene información ni medición

en metas, sobre cuántos centros de servicio se cuenta y si existe una brecha —de hecho, hay una brecha— en la atención de los niños.

Según lo expuesto, muchas de las acciones planteadas en el listado anterior suponen la recopilación de información de impacto, que serviría para hacer medición de impacto y seguimiento en etapas posteriores del crecimiento de los niños en cuanto a formación y nutrición para que la iniciativa de «igualar» sea aterrizada en logros específicos y permita al estado hacer seguimiento integral de sus resultados y acompañarlos de manera coherente en todos los aspectos del ciclo de vida, hasta cuando sea necesario, una vez logrado el objetivo de inclusión social.

Esos son unos primeros aspectos que consideramos deben ser atendidos por este programa social y que servirían para medir el nivel de avance y el impacto que tiene Cuna Más sobre la población que atiende, situación importante dado que no debemos olvidar que lo ideal en un programa social es la vocación al cierre que tiene una vez cumplidos sus objetivos. En efecto, un programa debe buscar su culminación porque la población que atiende alcanza los niveles deseados para que deje de ser población vulnerable o necesitada.

LA UNIVERSALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL PROGRAMA

Las características señaladas del programa y el beneficio que lleva a la población convierten al programa Cuna Más en uno con un servicio potente para trabajar en el desarrollo de nuestra niñez y mejorar el desarrollo del país.

8 En este punto, se debe aprovechar el acceso directo a la población infantil para trabajar coordinadamente con el Minsa.

Asegurar niveles óptimos de educación es un asunto de preocupación nacional con incidencia directa en nuestra capacidad de desarrollo como sociedad y país. Por ello, hay programas que se centran en sectores de la población afectados por alguna condición de vulnerabilidad por pobreza o pobreza extrema. El Estado debe asegurar condiciones óptimas de forma universal en la niñez para alcanzar niveles óptimos en educación básica, razonamiento matemático y comprensión lectora.

Ya he señalado el impacto que tiene en los resultados educativos, que los niños tengan acceso a algún nivel de estimulación temprana⁹ y niveles adecuados de nutrición¹⁰ para obtener y desarrollar capacidades educativas que le permitan alcanzar un desarrollo integral atacando de esa manera a la pobreza desde sus propios cimientos de causa.

Según el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de Unicef, los Estados están obligados a realizar todas las acciones que sean necesarias para que los niños puedan acceder plena y efectivamente a todos los derechos

reconocidos en la convención con el máximo de los recursos que dispongan y en el marco de la cooperación internacional.

En este sentido, estoy convencido de que este programa, si bien es fundamental para la población en situación de vulnerabilidad por pobreza o extrema pobreza, no debe estar limitado a este sector, sino debería convertirse en un servicio de carácter universal a cargo del Estado. Ello según su obligación de asegurar a toda su población infantil, condiciones educativas y de formación, en general, adecuadas para el desarrollo.

Cierto es que los recursos con los que contamos como país son limitados y tal vez, por eso, la población vulnerable debe ser priorizada en el uso de los recursos. Sin embargo, ya he expuesto la importancia del sinceramiento de la información, planteando indicadores válidos sobre la base de un universo a atender y no solo de cantidad, data que permite ir creciendo en la cobertura del servicio apuntando a su universalidad.

La discusión está planteada. Comencemos a trabajar al respecto.

SOBRE EL AUTOR

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con Maestría en Gestión Pública, estudios de alta especialización en Proyectos, Finanzas e Inversión Pública y Diplomado en Gestión y Resolución de Conflictos en ESAN (Perú). Es jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica en el Programa Nacional Cuna Más del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

⁹ Señalo estimulación temprana en el sentido amplio del término.

¹⁰ Ojo que acá no incido en el aspecto de salud, sino en las condiciones básicas de nutrición que le permitan al niño acceder y desarrollar de manera adecuada su capacidad de aprendizaje.