



2. Políticas sociales

2.3 Universalizar las cunas para reducir las brechas sociales y de género

Stéphanie Rousseau
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno

Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021

Coordinador: Kevin Tello

Edición y corrección de estilo: Luis Ráez

Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º de depósito legal: 2021-03653

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4

Presentación

5

Resumen

6

Diagnóstico de la situación actual

Políticas públicas existentes en Perú y sus límites 8
Examen de las brechas e impacto de la COVID-19 10

12

Opciones de política

14

Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

17

Objetivos específicos

18

Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

20

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta

El gobierno central 20
Los gobiernos regionales y locales 21
Las empresas y universidades 22

23

Hoja de ruta

24

Anexos: entrevistas realizadas

25

Referencias bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

Universalizar las cunas para reducir las brechas sociales y de género



Stéphanie Rousseau
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

RESUMEN

La responsabilidad del cuidado de niños(as) es una tarea predominantemente femenina. Junto con el cuidado de adultos dependientes y las tareas domésticas, representa una de las principales causas de las brechas de género en relación al mercado laboral y la autonomía económica en general. El Perú no tiene una política que garantice a las familias la disponibilidad de cunas para niños(as) menores de tres años. El documento analiza las diferentes ventajas de una política de universalización de las cunas para la igualdad de oportunidades laborales de las mujeres, para el desarrollo infantil temprano y para la economía del país en general. Presenta opciones complementarias para implementar cunas dirigidas a diferentes sectores de la población, así como los obstáculos que son susceptibles de presentarse y las acciones necesarias para superarlos. De manera global, la política de universalización de las cunas involucra a diferentes niveles de gobierno, actores del sector privado y organizaciones sin fines de lucro.

PALABRAS CLAVE: *cuidado infantil, cunas, igualdad de género, desarrollo infantil temprano*

Diagnóstico de la situación actual

En las últimas décadas, la proporción de mujeres en la población económicamente activa (PEA) ha aumentado significativamente. Sin embargo, las estadísticas revelan que la posición que ocupan en el mercado laboral es generalmente más precaria, más informal y obtienen remuneraciones en promedio inferiores a sus pares masculinos. Casi 30% de las mujeres ocupadas trabajan a tiempo parcial, el doble de la proporción de varones con trabajo en esa misma modalidad. Además, 75% de las mujeres ocupadas tienen un empleo informal, comparado con 68% de los hombres, según informa el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).¹

Las mujeres son cada vez más responsables de proveer económicamente a su hogar. En general, como señalan Jaramillo y Ñopo (2020, p. 9), los hogares con jefatura femenina han aumentado en 127% entre 2001 y 2018, mientras que los que tienen un jefe masculino apenas alcanzaron un 35%. Dos de cada tres hogares monoparentales tienen a una mujer como jefe, y la proporción de hogares monoparentales hoy representa la mitad de los biparentales. En los hogares monoparentales donde se encuentran niños pequeños o adultos dependientes, los de jefatura femenina son casi tres veces más numerosos que los de jefatura masculina (INEI, 2018).

Al mismo tiempo, un porcentaje considerablemente mayor de mujeres adultas es económicamente dependiente, en comparación con los varones, incluso en los grupos etarios más jóvenes. Por ejemplo, en 2018, 28% de las mujeres entre 30 y 39 años no tenían ingresos propios, en comparación con 7.7% de los varones del mismo grupo. En relación al área de residencia, la brecha de género es mucho mayor en las zonas rurales, con 41% de todas las mujeres y 13% de los hombres sin ingreso propio; mientras en las zonas urbanas, los hombres sin ingreso propio representan un porcentaje muy similar (12.3%), y las mujeres un 26.4%. Las mujeres rurales son las que experimentan la mayor dependencia económica en general.

Quando se analiza la tasa de actividad económica, entre los varones es en promedio de 81%, mientras entre las mujeres es de 64%. La disimilitud es ligeramente mayor en zonas urbanas (17% versus 15.5% en zonas rurales). Estas brechas de género tienen una relación directa con la responsabilidad del cuidado de niños(as) en el hogar: la diferencia es de 13% a favor de los hombres cuando no hay niños menores de seis años en el hogar, 22% cuando hay un solo niño pequeño, 27% si hay dos y 32% si son tres o más los niños pequeños (INEI, 2018).

Todo lo anterior apunta a la necesidad de adoptar políticas públicas que provean programas y medidas para atender de forma integral las necesidades de cuidado de las familias, aliviando de esta manera la carga de trabajo no remunerado realizado por las mujeres, particularmente en cuanto al cuidado de niños(as) pequeños(as). En enero del 2020, los países de América Latina y del Caribe adoptaron el Compromiso de Santiago, que busca acelerar el cumplimiento de la agenda regional en igualdad de género. Uno de los pilares de este acuerdo es la promoción de la economía del cuidado, como estrategia para di-



La tasa de actividad económica entre los varones es en promedio de 81%, mientras entre las mujeres es de 64%.

¹ Tercer trimestre de 2019.

namizar las economías y base para la elaboración de sistemas integrales de cuidado con perspectiva de género.

El cuidado es el conjunto de “las actividades y relaciones orientadas a alcanzar los requerimientos físicos y emocionales de niños y adultos dependientes, así como los marcos normativos, económicos y sociales dentro de los cuales estas son asignadas y llevadas a cabo” (Daly y Lewis, 2000, citado en Esquivel *et al.*, 2012, p. 17). Históricamente, en Perú como en la gran mayoría de los países de la región, la responsabilidad del cuidado ha sido asignada a las mujeres, principalmente en el hogar y de forma no remunerada.

Desde la niñez, la población femenina empieza a asumir varias tareas; entre ellas, el cuidado de otros niños, personas mayores o discapacitadas dependientes, y las labores domésticas vinculadas al bienestar de un hogar. Desde este punto de vista, la organización social del cuidado marca profundamente la vida de las mujeres, de manera transgeneracional aunque diferenciada en relación al ciclo de vida. Esta responsabilidad es muchas veces sinónimo, para las mujeres, de la imposibilidad o mayores dificultades para conseguir un empleo o fuentes de ingresos estables y suficientes para mantener a un hogar (Organismo Internacional de Trabajo, 2019).

Como concepto, el cuidado permite reformular el aporte de la política pública a la reducción de las brechas de género, dado que existen varias maneras de instaurar una mayor corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado, las comunidades locales y las familias, acerca de los principales componentes del cuidado. La diferencia entre hombres y mujeres en cuanto al tiempo dedicado al trabajo de cuidado está asociada estrechamente a numerosas brechas de género vinculadas a las condiciones y oportunidades laborales, niveles de ingreso, nivel educativo alcanzado y dependencia económica.

Como lo muestra la primera y única Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, realizada en Perú por el INEI en 2010, las mujeres consagran 40 horas semanales al trabajo de cuidado, mientras los hombres le dedican 15 horas. Al mismo tiempo, las mujeres dedican 36 horas semanales al trabajo remunerado, y los hombres, 50. En total, las mujeres trabajan 11 horas semanales más que los hombres. A esto se añade una desventaja a nivel de los ingresos, dada la menor proporción de tiempo que las mujeres dedican al trabajo remunerado.

Un sistema nacional de cuidados, desde el punto de vista de la búsqueda de una mayor igualdad de género, apunta a:

- Permitir la inserción laboral de mujeres en condiciones de mayor igualdad de oportunidades.
- Crear nuevos empleos formales (en los servicios de cuidado) que beneficien sobre todo a las mujeres.
- Reducir la carga de trabajo de cuidado asignada a las niñas y a las adolescentes, la cual muchas veces perjudica su capacidad de realizar y/o terminar sus estudios secundarios.
- Reformar algunos aspectos de los principales programas sociales para valorar equitativamente el trabajo de cuidado realizado por las mujeres.

Las necesidades de cuidado de las familias se encuentran mayormente enfocadas en: (i) el cuidado infantil, de la primera infancia y de los niños(as) de edad escolar; (ii) el cuidado de las personas adultos mayores en distintos grados de dependencia. En el Perú, un país cuya transición demográfica todavía no ha concluido, se hace más urgente atender a la problemática del cuidado infantil, particularmente de la primera infancia (Cecchini *et al.*, 2015).

Desde la niñez, la población femenina empieza a asumir varias tareas; entre ellas, el cuidado de otros niños, personas mayores o discapacitadas dependientes, y las labores domésticas vinculadas al bienestar de un hogar. Desde este punto de vista, la organización social del cuidado marca profundamente la vida de las mujeres.



Los servicios de cuidado diurno de calidad pueden contribuir a reducir la prevalencia de la pobreza en niños(as), al permitir que sus madres puedan dedicarse a actividades generadoras de ingresos.

En 2017, se estimaba que la cobertura de servicios públicos de educación inicial alcanzaba a solo 12.4% de niños(as) de cero a dos años, mientras llegaba a 86% de niños(as) de tres a cinco años (Cruz-Saco *et al.*, 2016, p. 52). Por lo tanto, el país tiene una deuda pendiente en relación a los primeros años de la infancia. La prioridad en la construcción de un sistema nacional de cuidado debe enfocarse en ello.

Un argumento de peso a favor de desarrollar políticas de cuidado infantil es la necesidad de disminuir la prevalencia de la pobreza y extrema pobreza en niños(as). El grupo etario de infantes de cero a cuatro años es donde encontramos la tasa más alta de pobreza (32.3% en 2015). En comparación, en 2015, el 19% de los jóvenes era pobre, así como el 18% de la población adulta (INEI, 2015). Los servicios de cuidado diurno de calidad pueden contribuir directamente a reducir la prevalencia de la pobreza en niños(as), al permitir que los principales responsables de sus condiciones de vida, sus madres, puedan dedicarse con mayor facilidad a actividades generadoras de ingresos. Al mismo tiempo, servicios de cuidado diurno de calidad posibilitan proveer los insumos cruciales asociados a un mejor desarrollo cognitivo y físico de los menores.

La pobreza infantil es la principal causa de la falta de oportunidades más adelante en la vida, porque se vincula a las dificultades para adquirir las competencias a lo largo de la trayectoria escolar, lo cual es crucial para una inserción favorable en el mercado laboral. Se ha demostrado que la inversión social en la primera infancia es mucho más rentable para la formación de capital humano que la inversión que se puede hacer más tarde en la vida (Rossel *et al.*, 2015, p. 84). Como señalan Guerrero y Demarini, “es justamente a esos niños en situación de desventaja a quienes el Estado debe proveer programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) antes de los tres años, a fin de nivelar el piso antes de su ingreso al sistema educativo” (2016, p. 193).

Políticas públicas existentes en Perú y sus límites

Desarrollar servicios de cuidado diurno para niños(as) de cero a tres años contribuiría significativamente a avanzar en alcanzar el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), referido a poner fin a la pobreza en todas sus formas, el ODS 4 (educación de calidad) y el ODS 5 (igualdad de género). De la misma manera, la universalización de las cunas se alinea con varias políticas de Estado del Acuerdo Nacional, como la política 10 (reducción de la pobreza) y la política 11 (promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación), particularmente en relación a los objetivos específicos sobre acceso equitativo de las mujeres a recursos productivos y empleo y sobre desarrollo de sistemas para proteger a niños(as). También se vincula con la política 12 (acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad), la política 14 (acceso al empleo pleno, digno y productivo), la política 15 (promoción de la seguridad alimentaria y nutrición) y la política 16 (fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud).

Por el momento, el Perú dispone de muy pocas herramientas de política pública para influir positivamente en la organización social del cuidado. Cuando el cuidado se externaliza fuera de las relaciones de parentesco, es asumido principalmente por mujeres en relaciones laborales variables, con fuerte predominancia de informalidad, precariedad y niveles de remuneración bajos. Esto contribuye a reproducir las desigualdades de género, y no es garantía de calidad de servicios de cuidado.

Al mismo tiempo, los principales programas sociales que existen en el Perú para luchar contra la pobreza infantil se apoyan en la labor o colaboración de las madres, y de las mujeres en general, para el alcance de sus objetivos. Generalmente, se basan en su trabajo voluntario o en su adhesión a ciertos compromisos, sin integrar una estrategia que permita a las madres y mujeres involucradas desarrollar capacidades para insertarse de manera sostenible en el mercado laboral. Desde este punto de vista, si bien la mayoría de los objetivos de los programas como Juntos, Qali Warma, etc. se justifican y logran ciertos resultados, generalmente contribuyen indirectamente a perpetuar una visión del trabajo de cuidado como actividad poco valorada o incluso instrumentalizada.

A continuación, se resumen las políticas que constituyen la respuesta actual del Estado peruano en cuanto a servicios de cuidado infantil temprano de niños(as) menores de tres años.

Cuna Más (anteriormente Wawa Wasi) es un programa social focalizado en la población pobre o en extrema pobreza. Su objetivo general es mejorar el desarrollo infantil temprano. No incluye en sus objetivos la provisión de servicios adaptados a la realidad laboral de las madres y de los padres. Consta de dos tipos de servicios: (i) en zonas urbanas y periurbanas, provee servicios de cuidado diurno a niños(as) de entre seis y 36 meses; (ii) en zonas rurales, provee visitas a hogares y sesiones en locales comunales, para mejorar las prácticas de cuidado de madres y/o padres de menores de 36 meses, sin incluir servicios de cuidado diurno.

Los servicios de cuidado diurno de Cuna Más tienen un solo horario (ocho horas diarias, 8.00 a.m. a 4:00 p.m., de lunes a viernes). Adicionalmente, se basan en un modelo de gestión con corresponsabilidad comunitaria, que no incluye la contratación de personal especializado debidamente remunerado para el cuidado de los menores. La cobertura de Cuna Más es todavía baja. En 2019, en cuanto al servicio de cuidado diurno, de una población objetivo de 969,600 niños(as) entre seis y 36 meses en centros urbanos focalizados, solo 59,378 eran atendidos por Cuna Más, lo cual equivale al 6%.

En 2019, en cuanto al servicio de cuidado diurno, de una población objetivo de 969,600 niños(as) entre seis y 36 meses en centros urbanos focalizados, solo 59,378 eran atendidos por Cuna Más, lo cual equivale al 6%.

Existen también instituciones que ofrecen servicios de cunas en la modalidad de educación escolarizada, siguiendo el currículo del Ministerio de Educación (MINEDU). Sin embargo, son relativamente pocas a nivel nacional. En 2014, la cobertura de estos centros era la mitad de la del servicio de cuidado diurno de Cuna Más. A diferencia de este, las cunas escolarizadas reciben a niños(as) a partir de los tres meses, hasta los 35 meses (Guerrero y Demarini, 2016, p.178). En 2017, la matrícula privada y pública de educación inicial I (cero a dos años) era de 6.2% (INEI, 2017).

Por lo aquí expuesto, se puede concluir que una parte muy significativa de los hogares peruanos no puede acceder a servicios de cuidado diurno (cunas) de calidad. En las familias en situación de extrema pobreza o pobreza que no son beneficiarias de Cuna Más, y también en las familias que se sitúan un poco por encima del umbral de la pobreza, acceder a servicios privados de cuidado infantil es económicamente imposible. Entre quienes tienen los recursos suficientes para contratar servicios de cuidado en el mercado formal o informal, existe una diversidad de opciones, sin que haya regulación de las tarifas de estos servicios. Por lo tanto, la mayoría de las familias de menores de 36 meses organiza el cuidado dentro del hogar o a través de contactos personales, de manera informal y muchas veces sin remuneración de por medio.

Incluso en las dependencias públicas, generalmente no existe servicios de cunas para hijos(as) de funcionarios(as) o trabajadores(as). El Decreto Supremo N.º 002-2007-MIMDES, que disponía la implementación y funcionamiento de servicios de cuidado diurno a través



Es probable que la pandemia de COVID-19 haya afectado mucho más negativamente la situación laboral de las mujeres que la de los hombres. La razón es que los sectores del comercio y de los servicios, mayoritariamente femeninos, han sido los más golpeados.

de cunas o Wawa Wasi institucional en las entidades de la administración pública, no ha sido implementado de manera sistemática, salvo en muy pocos casos, como en la sede del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Hace poco, el Estado ha dado un paso importante para colocar el tema del cuidado infantil temprano en el centro de las prioridades presupuestales. A finales de diciembre del 2019, se adoptó por resolución suprema un programa presupuestal orientado a resultados (PPoR) en materia de desarrollo infantil temprano (RS 023-2019-EF), que está bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Este PPoR establece una serie de resultados que una universalización de las cunas permitiría alcanzar con mayor facilidad. Por ejemplo, los resultados relacionados a mejorar el estado de salud y nutrición de niños(as), y su desarrollo socioemocional, motor, comunicativo y de pensamiento.

En particular, uno de los productos identificados consiste en servicios focalizados de cuidado y atención integral para niños(as) de seis a 36 meses, a través de centros de cuidado que funcionen cinco días a la semana, hasta ocho horas por día, y que cuenten con personal capacitado y certificado. Si bien este producto no tiene un alcance suficiente porque se dirige a población vulnerable y no incluye a los niños(as) de tres a seis meses, constituye una herramienta importante que permitirá a Cuna Más ampliar su cobertura y mejorar ciertos aspectos de su funcionamiento.

Examen de las brechas e impacto de la COVID-19

Como lo han señalado Jaramillo y Ñopo (2020, p. 5), es probable que la pandemia de COVID-19 haya afectado mucho más negativamente la situación laboral de las mujeres que la de los hombres. La razón es que los sectores del comercio y de los servicios, mayoritariamente femeninos, han sido los más golpeados; mientras las industrias extractivas y la construcción —predominantemente o mayoritariamente masculinas— han podido reiniciar más tempranamente luego de la cuarentena, y en general han sido más resilientes a las perturbaciones económicas.

Adicionalmente, dada la división sexual del trabajo, que asigna comúnmente a las madres la responsabilidad de supervisar las tareas escolares de los(as) niños(as), es probable que, en los hogares biparentales, las mujeres hayan sacrificado el tiempo que solían dedicar al trabajo remunerado para poder cuidar y supervisar a sus hijos en edad escolar durante el 2020. Incluso las madres que pudieron acceder al teletrabajo probablemente no pudieron mantener una productividad laboral semejante a la de sus pares varones, por las mismas razones. En cuanto a las madres en hogares monoparentales, en general han enfrentado los mayores retos, teniendo que mantener sus fuentes de ingresos al mismo tiempo que han cuidado a sus hijos en casa y asumido todas las tareas domésticas.

Si bien todavía no contamos con toda la información necesaria para hacer un balance completo, lo cierto es que el impacto de la COVID-19 comprometió varios aspectos de la situación laboral de las mujeres, en mayor medida que la de los hombres. Difícilmente, las mujeres han podido mantener niveles de ingresos previos a la pandemia; acceder a ascensos, bonos de productividad y comisiones vinculadas a la evaluación de su rendimiento; o conservar un empleo formal y evitar caer en la informalidad.

A estas dificultades se debe sumar la brecha muy significativa en cuanto al contagio por la COVID-19, pues han sido los varones mucho más afectados que las mujeres en promedio (en el Perú como en otros países). Si bien esto puede leerse como un punto a favor de las mujeres, desde la perspectiva de la conciliación entre trabajo remunerado y cuidado familiar, esta brecha ha significado un esfuerzo gigantesco de parte de las mujeres cuyos parientes se contagiaron.

Todo apunta a que, al empezar el 2021, las brechas de género en materia de autonomía económica se han acentuado. Adicionalmente, la crisis económica en general ha provocado un retroceso muy importante en cuanto a la lucha contra la pobreza monetaria, especialmente en las zonas urbanas y periurbanas. Desde los primeros meses de la pandemia, una mayor proporción de hogares peruanos enfrenta los efectos de una o más de las cinco vulnerabilidades identificadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): monetaria, laboral, hídrica, alimentaria, financiera (PNUD-Perú, 2020). Dado que los(as) niños(as) de cero a tres años forman el grupo etario con mayor prevalencia de pobreza, se hace urgente adoptar e implementar una política de universalización de las cunas.



Dado que los(as) niños(as) de cero a tres años forman el grupo etario con mayor prevalencia de pobreza, se hace urgente adoptar e implementar una política de universalización de las cunas.

Opciones de política

La política de universalización de las cunas (cuidado diurno infantil institucionalizado), que se propone en este documento, está dirigida a aumentar significativamente la tasa de matrícula de niños(as) de entre tres a 36 meses en el nivel I de la educación inicial. Las cunas deben atender cinco días a la semana, de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. como mínimo. Bajo la rectoría del MIDIS, esta política plantea responder a las realidades diversas de la población, tomando en cuenta la capacidad de los actores involucrados de asumir diferentes niveles de costos. Por lo tanto, se propone que el MIDIS defina los estándares básicos universales de las cunas, sin que esto implique el diseño y gestión centralizada del conjunto de las cunas. Más bien, esta política requiere de la colaboración y coordinación intersectorial, intergubernamental y de Estado-sociedad civil.

El contenido educativo del servicio de cuna debe ser elaborado por el MINEDU o en colaboración con este sector. Dado que la educación inicial de ciclo I (antes de los tres años) no es obligatoria en Perú, se pueden adaptar distintos contenidos, relacionándolos con el tipo de perfil (competencias) de los promotores y/o educadores contratados para diferentes modalidades del servicio de cunas.

Universalizar las cunas significa que el Estado garantice a la ciudadanía la mayor oferta posible de servicios de cuidado diurno infantil, que cumplan con estándares de calidad y de seguridad. Además, en el fomento de la oferta de servicios, la política debe tomar en cuenta las realidades contrastantes de la población en cuanto a niveles de ingresos y características socioculturales. Para que la mayor oferta se logre, se requiere involucrar y comprometer al sector privado (empleadores), al sector privado sin fines de lucro y a los diferentes niveles de gobierno.

De manera general, en la región, hay dos grandes modalidades de educación inicial: la institucional y la familiar. La segunda implica principalmente la realización de actividades en conjunto con madres y/o padres, por lo cual habitualmente no incluye servicios de cuidado diurno. Por esta razón, no se toma como opción de política en este documento. Más allá de esta gran diferencia, en el Perú se distingue entre servicios escolarizados y no escolarizados. Si bien esta distinción es importante porque determina qué tipo de personal se contrata para cuidar a los menores y qué tipo de material pedagógico se requiere, entre otros temas, desde el punto de vista de este documento ambas modalidades son válidas. Las dos pueden proveer aspectos centrales para el desarrollo cognitivo, emocional y físico de los(as) niños(as), al igual que permiten a las madres y/o padres contar con un espacio seguro donde dejar a sus hijos para dedicarse a sus actividades generadoras de ingresos.

La política propone modalidades de oferta de servicios de cuna, las cuales son complementarias porque permiten llegar a sectores distintos de la población. La implementación de la política tendrá un mayor impacto si la totalidad de las opciones se materializa paralelamente y progresivamente llega a cubrir la mayoría del territorio nacional habitado. Las opciones son:

- **Cunas en empresas y universidades.** Las empresas y universidades con 100 trabajadores(as) o más financian e implementan un servicio de cunas para atender a los(as) hijos(as) (tres a 36 meses de edad) de su personal, en locales cuya cercanía al lugar de trabajo debe ser comprobada. Los usuarios de las cunas pagan una pensión mínima, en base a una escala de pago diferenciado establecida como porcentaje de la remuneración mensual.



Universalizar las cunas significa que el Estado garantice a la ciudadanía la mayor oferta posible de servicios de cuidado diurno infantil.

La política propone modalidades de oferta de servicios de cuna, las cuales son complementarias porque permiten llegar a sectores distintos de la población. La implementación de la política tendrá un mayor impacto si la totalidad de las opciones se materializa.

- **Cunas institucionales para trabajadores(as) de dependencias públicas de los gobiernos central, regionales o locales, en zonas urbanas y periurbanas (dependencias con más de 50 trabajadores o trabajadoras).**² El financiamiento es compartido, a través del presupuesto general de estos gobiernos y mediante un sistema de tarifas con escalas progresivas. La gestión de las cunas puede ser realizada por la propia entidad pública, o vía convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro certificadas por el Estado.
- **El programa social Cuna Más (focalizado en población pobre) amplía su tasa de cobertura.** Alcanza un 15% adicional por año, en la modalidad de servicio de cuidado diurno en centros de las zonas urbanas y periurbanas, para llegar en cuatro años a una cobertura mayor al 60% de la población objetivo.
- **Atención en zonas rurales.** En centros poblados rurales con cierta densidad poblacional (500 a 2000 habitantes), se implementa el modelo de cuidado diurno de Cuna Más, tomando en cuenta las necesidades de la mayoría de la población femenina en edad fértil para establecer el horario de atención del servicio.
- **Cuna Más con copago (no focalizado).** En distritos de zonas urbanas y periurbanas, se implementa el modelo de atención de cuidado diurno de Cuna Más para la población que, por sus características socioeconómicas, no puede ser beneficiaria/usuario de una de las modalidades de cunas señaladas más arriba. El MIDIS es responsable de la implementación, y estas cunas son gestionadas por organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro certificadas por el Estado (a través de convenios). El MIDIS establece una escala de tarifas muy competitivas, de acuerdo a un grupo de indicadores socioeconómicos, para garantizar la accesibilidad a la vez que las familias usuarias contribuyen al financiamiento del servicio.

Para todas las modalidades de Cuna Más, el MIDIS lidera la gestión de compra o donación de terrenos, la construcción o compra de locales y la adquisición de material pedagógico y muebles por parte de empresas privadas. Lo hace en el marco del mecanismo de obras por impuestos, en coordinación con los gobiernos locales.

² Esta modalidad se alinea con el contenido del Decreto Supremo 002-2007-MIMDES (que no ha sido implementado en su momento), donde se dispone la implementación y funcionamiento de servicios de cuidado diurno, a través de las cunas o Wawa Wasi institucional en las entidades de la administración pública.

Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

La universalización de las cunas es una política que implica una inversión significativa en cuanto a recursos humanos, infraestructura, material pedagógico/lúdico y alimentos. En particular, los criterios que rigen la calidad de las cunas están vinculados al tipo de requisitos según el perfil del personal. Un análisis de las experiencias en América Latina muestra que hay una gran diversidad en estos requisitos. Algunos países se limitan a que el personal sepa leer y escribir, mientras al otro extremo del continuo otros exigen un título universitario en educación (Marco, 2014, p. 49). Dependiendo del nivel de cualificaciones que se adopte, los costos de funcionamiento de las cunas serán más o menos elevados.

La infraestructura representa otro costo significativo, tanto para la adquisición o construcción de un local como para su amueblamiento y mantenimiento. Los locales deben ser seguros y contar con patios para actividades seguras para los menores. Es importante para la sostenibilidad del servicio que los locales sean permanentes y se evite la rotación, la cual puede significar la pérdida de accesibilidad geográfica para algunos usuarios. Con el objetivo de reducir el costo vinculado a las sedes, se debería fomentar la búsqueda de locales existentes que ya están siendo utilizados por servicios estatales o comunitarios. Cuando sea posible, se ha de habilitar parte de estos locales de manera segura y cómoda para el funcionamiento de las cunas.

Si bien los costos de la universalización de las cunas son altos, los beneficios son numerosos, empezando por el desarrollo infantil temprano, cuyos indicadores principales se verán mejorados. El modelo de centros de cuidado diurno del programa Cuna Más es la principal iniciativa nacional orientada hacia el objetivo de mejorar el desarrollo infantil temprano en niños(as) de cero a dos años, a la vez que ofrece un servicio de cunas que permite a madres y padres dedicarse a su ocupación económica durante ocho horas al día.

La evaluación de impacto del programa, realizada en el 2017 a pedido del MIDIS, encontró un efecto positivo significativo en varios indicadores de desarrollo infantil temprano (Guerrero y León, 2017). Si bien, como se tratará más adelante, el modelo de Cuna Más puede mejorar, no deja de representar una base sólida desde la cual la universalización de las cunas puede realizarse.

En cuanto a los beneficios económicos, las nuevas cunas significarán la creación de empleos formales: directores(as), educadoras y/o cuidadoras, personal de cocina y limpieza y/o mantenimiento. Dado que las mujeres suelen estar en promedio más interesadas que los varones en carreras y ocupaciones vinculadas a la educación inicial y primaria, estos nuevos empleos representan un potencial importante de expansión de oportunidades laborales para ellas.

Otro beneficio económico asociado a la universalización de las cunas es la inserción o permanencia de numerosas madres de niños(as) de tres a 36 meses en el mercado laboral. Al contar con un servicio de cuna gratuito o a precio accesible, las madres podrán

Si bien los costos de la universalización de las cunas son altos, los beneficios son numerosos, empezando por el desarrollo infantil temprano, cuyos indicadores principales se verán mejorados. [...] En cuanto a los beneficios económicos, las nuevas cunas significarán la creación de empleos formales.



Otro beneficio económico asociado a la universalización de las cunas es la inserción o permanencia de numerosas madres en el mercado laboral. Al contar con un servicio de cuna gratuito o a precio accesible, las madres podrán dedicarse a actividades generadoras de ingresos.

dedicarse a actividades generadoras de ingresos, lo cual es beneficioso para su familia y su propia autonomía económica. Sin acceso a un servicio de cuna, las mujeres muchas veces se ven obligadas a salir del mercado laboral por unos años luego del nacimiento de un(a) hijo(a), lo cual significa la pérdida de oportunidades y experiencia laboral. Adicionalmente, cuando se trata de mujeres que, por ser estudiantes, nunca han entrado al mercado laboral, no contar con cunas accesibles puede significar que no terminen sus estudios y no puedan ingresar al mercado laboral hasta mucho más tarde en su vida. Todo ello contribuye a crear, mantener y acentuar brechas de género significativas.

Prestando atención a las diferentes modalidades de servicio de cunas señaladas en el apartado anterior, conviene destacar que son complementarias; es decir, idealmente se implementarían en conjunto, paralelamente. También responde cada una a situaciones diferentes en el plano socioeconómico y laboral. La mayoría de las familias de niños(as) de tres a 36 meses podría acceder a una cuna si es que todas estas modalidades se implementaran plenamente a lo largo del territorio nacional, quedando fuera solamente las familias de zonas rurales con población dispersa, donde la vida productiva y la vida doméstica están más integradas.

El MIDIS, como sector que asuma la rectoría de esta política, debería elaborar las normas mínimas de seguridad y estándares de calidad que regirán al conjunto de las cunas, independientemente de la modalidad del servicio. En cuanto a los costos, estos serán asumidos de forma solidaria por el presupuesto público cuando se trate de Cuna Más; asumidos parcialmente por las familias usuarias de la modalidad Cuna Más con copago y las cunas institucionales; y asumidos por las empresas privadas donde laboren 100 trabajadores(as) a más, con tarifas mínimas y muy competitivas para los usuarios.

La política beneficiará esencialmente a las mujeres que tengan hijos(as) de tres a 36 meses de edad, de las cuales la mayoría serán jóvenes de entre 16 y 35 años. Beneficiará también a los padres de niños(as) de tres a 36 meses, y a los mismos menores. Si se implementan todas las modalidades de cunas presentadas arriba y a un nivel extenso a lo largo del territorio nacional, se puede llegar a responder a una demanda que seguramente irá creciendo a medida que estén disponibles los servicios de cuidado infantil.

Cabe señalar algunas pautas que deberían guiar una modificación del modelo de Cuna Más. Primero, es fundamental que la población objetivo sea ampliada para incluir a niños(as) de tres a cinco meses. Actualmente, esta es compuesta por infantes de seis a 36 meses.

En cuanto a la gestión de los centros de cuidado diurno, conviene garantizar una participación de madres y padres de niños(as) usuarios del servicio, y modernizar las herramientas de gestión a través del uso de sistemas informáticos. Las familias deben construir confianza, lo cual requiere una comunicación fluida con la cuna, así como una predictibilidad total del servicio.

Los recursos humanos que hacen funcionar el servicio no deberían basarse en la labor voluntaria de "madres cuidadoras", como es el caso actualmente. Estas madres cuidadoras, que a veces, pero no siempre son madres de niños(as) usuarios(as) del servicio, reciben un incentivo monetario muy por debajo del sueldo mínimo. Además, no existe para ellas ninguna estabilidad laboral o beneficios sociales, ni tampoco posibilidades de desarrollarse laboralmente.

Sobre esto, es importante mencionar algunas recomendaciones contenidas en el informe de la evaluación de impacto del servicio de cuidado diurno de Cuna Más, realizada en 2017 a pedido del MIDIS. Entre las sugerencias, destacan la necesidad de “diseñar estrategias orientadas a reducir la alta rotación y deserción existente entre las madres cuidadoras, mejorando los incentivos, sobre todo monetarios”, y “mejorar la capacitación inicial y el servicio de las madres cuidadoras”. Reemplazar a las madres cuidadoras, que son voluntarias de la comunidad, por docentes o promotoras calificadas, remuneradas y contratadas, permitiría atender a estas recomendaciones y a la vez crear nuevos empleos formales.

La idoneidad de los locales en donde funcionan los centros de cuidado diurno es sumamente importante, y sobre esto también Cuna Más puede mejorar significativamente, según la evaluación que se realizó. Es necesario asegurar la implementación de las cunas en ambientes con espacios seguros para jugar afuera, considerando el tamaño de locales suficientes para aumentar paulatinamente la matrícula, además de la funcionalidad de estos ambientes (Anderson, 2016).



La política beneficiará esencialmente a las mujeres que tengan hijos(as) de tres a 36 meses de edad, de las cuales la mayoría serán jóvenes de entre 16 y 35 años. Beneficiará también a los padres de niños(as) de tres a 36 meses, y a los mismos menores.

Objetivos específicos

- Generar mayor igualdad de oportunidades laborales y/o para completar estudios secundarios y superiores para las mujeres, a través de la creación de un programa universal de cunas.
- Crear nuevos empleos formales en el marco del funcionamiento de las nuevas cunas. Estos empleos beneficiarán sobre todo a las mujeres, quienes históricamente han sido las encargadas del cuidado de niños(as) pequeños(as).
- Reducir los efectos negativos de la pobreza infantil sobre el desarrollo cognitivo y fisiológico de niños(as) menores de tres años.
- Aumentar la tasa de cobertura del servicio de cuidado diurno de Cuna Más (programa focalizado) en zonas urbanas y periurbanas, en 15% para el 2023. Debe crecer sucesivamente cada año hasta llegar al 60% de la población objetivo para el 2027. En los distritos con población mayoritaria, cuyo idioma materno es una lengua indígena según el último censo, el personal contratado por Cuna Más debe demostrar un manejo suficiente del idioma.
- Implementar el modelo de cuidado diurno de Cuna Más (programa focalizado) en centros poblados rurales con cierta densidad poblacional (500 a 2000 habitantes), prestando atención a las características culturales de la población. En particular, el personal contratado debe hablar el idioma de los padres de familia beneficiarios. Para el 2023, establecer el modelo de forma piloto en dos centros poblados rurales de cada región del país. Luego de evaluar las experiencias, ajustar o implementar tal cual el modelo, en un porcentaje por determinar de la totalidad de centros poblados rurales con la misma densidad. Se hará de manera anual, hasta llegar a satisfacer la demanda.
- Crear la modalidad “Cuna Más con copago” en distritos de zonas urbanas y periurbanas. El MIDIS abre convocatorias para organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que quieran dedicarse a la gestión de servicios de cunas. Las ONG seleccionadas pasan por un proceso de certificación, cuyo éxito culmina con la firma de convenios. El MIDIS establece una escala de tarifas, a altura de la capacidad de pago y de acuerdo a un grupo de indicadores socioeconómicos, para que las familias usuarias contribuyan así al financiamiento del servicio. En un plazo de tres años, empiezan a funcionar los servicios de cunas con copago en 20% de los distritos de zonas urbanas y periurbanas a nivel nacional.
- Generar incentivos fiscales para las universidades y empresas de más de 100 trabajadoras(es) que establezcan servicios de cunas en los centros laborales o en locales cercanos a ellos, y cumplan con las normas y disposiciones establecidas por el MIDIS en la política de universalización de cunas.
- Integrar y promover los objetivos de la política de universalización de cunas en el mecanismo de obras por impuestos del Ministerio de Economía y Finanzas. Se busca dotar a gobiernos locales y regionales de la infraestructura adecuada para la implementación de cunas institucionales dirigidas a sus trabajadores(as), así como de cunas para la modalidad Cuna Más con copago. El MIDIS lidera la gestión de la compra/donación de terrenos, la construcción/donación de locales, la compra de material pedagógico y muebles, por parte de empresas privadas en el marco del mecanismo de obras por impuestos, en coordinación con los gobiernos locales y regionales.

Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha identificado los principales obstáculos para acceder a servicios de cuidado infantil para las familias cuyos padres/madres son trabajadores informales, lo cual corresponde a la situación de la mayoría de la población ocupada en el Perú. Estos obstáculos son la asequibilidad (costo del servicio), la accesibilidad (ubicación), la confianza que genera el servicio y su calidad (OIT, 2020, p. 2).

De esta manera, el principal obstáculo para la universalización de cunas es la necesidad de contar con la participación de varios actores que aporten diferentes tipos y niveles de recursos para la implementación y funcionamiento de las cunas. El presupuesto público en Perú no puede por sí solo asumir el costo de la inversión que representa la universalización, por lo que se requiere un enfoque diferenciado en cuanto al financiamiento y a la responsabilidad de la gestión de varias modalidades de servicios de cunas. Sin embargo, el Estado debe definir los criterios mínimos de calidad, seguridad, contenido educativo y nutritivo que regirán todas las modalidades de cunas. La regulación y supervisión por parte del Estado debe abarcar tanto el aspecto de los recursos humanos especializados, como las normas en materia de infraestructura y condiciones de prestación del servicio.

Dado el rol central del Estado en la implementación de la política, y que actualmente no hay un solo sector involucrado en la atención educativa a menores de tres años, estando esta compartida entre MINEDU y MIDIS, el primer obstáculo por resolver es la selección de un sector como ente rector de la universalización de las cunas. Actualmente, la mayor proporción de niños(as) atendidos(as) en educación inicial de ciclo I es a través de Cuna Más, por lo que el MIDIS cuenta con una ventaja operativa. Para complejizar aún más el problema de selección de un sector, es necesario señalar que el MIMP es el ente rector responsable del Sistema de Atención Integral al Niño y Adolescente, al cual se articula el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (2012-2021). Si bien el MIMP es responsable de importantes acciones de protección de niños(as) y adolescentes, como las Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA), el Instituto Nacional del Bienestar Familiar (INABIF), entre otras, no ha implementado servicios de cunas ni otro tipo de servicio de cuidado infantil.

Dado este panorama, se recomienda aquí que la rectoría de la universalización de las cunas sea asignada al MIDIS, como parte de una ampliación de su mandato de promover el desarrollo social. La política, su implementación y su gestión, deberá realizarse en coordinación con las carteras de Educación y Salud, así como con el Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable, que tiene bajo su responsabilidad liderar la implementación del Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género.



El principal obstáculo para la universalización de cunas es la necesidad de contar con la participación de varios actores que aporten diferentes tipos y niveles de recursos para la implementación y funcionamiento de las cunas.

En ciertas zonas rurales e incluso en zonas periurbanas y urbanas, particularmente en la Amazonía y en los distritos altoandinos, es importante incorporar criterios culturalmente adaptados a la realidad de las familias. Por ejemplo, el personal de las cunas debe obligatoriamente hablar el idioma local y tener cierto conocimiento de las costumbres de la zona en materia de crianza de niños(as).

Sobre asequibilidad, el costo del servicio para los(as) usuarios(as) es una dimensión clave para el éxito de la política. Las diferentes modalidades de cunas se dirigen a sectores diversos de la población, que presentan una capacidad de pago distinta. En las modalidades de cunas en empresas o universidades, y de cunas institucionales, se recomienda una escala de pensión en función a la categoría salarial de los(as) trabajadores(as), siendo necesario evaluar, según el costo de vida de cada zona y la composición de rangos salariales de cada empresa/universidad, una fórmula de costos asequibles sobre todo para las trabajadoras de menor nivel salarial. De igual manera, en los servicios de Cuna Más con copago, se necesita considerar estas variables para asegurar la asequibilidad y la sostenibilidad del gasto público.

En cuanto a accesibilidad, la ubicación del servicio también representa un reto significativo. El obstáculo principal, desde este punto de vista, consiste en gestionar la compra/alquiler de locales y/o terrenos, en lugares seguros y ubicados estratégicamente para que los(as) usuarios(as) de las cunas no tengan que demorarse un largo tiempo en dejar y recoger a sus hijos(as). Se necesita, en la medida de lo posible, ubicar las cunas cerca de las principales rutas de transportes públicos. En los centros poblados rurales, deberían ubicarse cerca de la plaza.

En materia de confianza y calidad, ambas dependen en gran medida de la calidad de las personas encargadas del cuidado y de la gestión, lo que significa que será necesario contratar a cuidadoras y supervisoras formadas. En ese sentido, un obstáculo para la implementación de las cunas es la ausencia o limitado número de personas calificadas. Se debe promover una mayor oferta de personal calificado a través de una revisión de los programas de formación profesional y técnica existentes en los institutos del país. El tipo de contrato laboral y las condiciones laborales deben apuntar a reducir al máximo la rotación del personal de las cunas, dado que el bienestar de los(as) niños(as) está relacionado con los vínculos de confianza construidos con el personal (Anderson, 2016, p. 41).

La confianza se basa también en la existencia de mecanismos de comunicación eficientes y horizontales entre las familias y el personal de las cunas. Finalmente, se debe procurar garantizar la continuidad y previsibilidad del servicio, lo cual solo es posible si se cuenta con suficiente personal para hacer frente a las vacaciones y posibles contingencias. La adopción de un horario y calendario de funcionamiento del servicio permitirá a las familias organizar sus propios horarios de trabajo para poder compatibilizarlos.

Mención aparte merece la consideración de diferencias culturales como potencial obstáculo para la aceptación y confianza que pueden generar las cunas. En ciertas zonas rurales e incluso en zonas periurbanas y urbanas, particularmente en la Amazonía y en los distritos altoandinos, es importante incorporar criterios culturalmente adaptados a la realidad de las familias. Por ejemplo, el personal de las cunas debe obligatoriamente hablar el idioma local y tener cierto conocimiento de las costumbres de la zona en materia de crianza de niños(as) (Anderson, 2016). Los primeros años de vida son determinantes para el aprendizaje del idioma materno, por lo cual este obstáculo no es menor.

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta

Dadas las características de la política propuesta, que requieren la colaboración y coordinación multisectorial e intergubernamental, así como un rol activo de parte de varios actores de la sociedad, las recomendaciones se detallan en tres categorías: (i) gobierno central; (ii) gobiernos regionales y locales; (iii) empresas y universidades.

El gobierno central

Estrategias:

- Para la infraestructura, promover la compra de terrenos, construcción de locales y compra de materiales pedagógicos y muebles por parte de empresas mineras y otras, mediante el mecanismo de obras por impuestos u otra modalidad de responsabilidad social empresarial. Para una mayor efectividad, instaurar un criterio de promoción de la igualdad de género en el mecanismo de obras por impuestos, señalando como ejemplo las obras vinculadas a la implementación de cunas.
- Para el aumento de cobertura de Cuna Más focalizado, se recomienda priorizar las zonas de mayor demanda en los primeros años. Se trataría de empezar la implementación en las zonas periurbanas de mayor incidencia de pobreza. En un segundo momento, atender a los distritos urbanos con mayor prevalencia de pobreza. Finalmente, proceder a la implementación en centros poblados rurales con mayor incidencia de pobreza.
- Para la implementación gradual de Cuna Más con copago, lanzar convocatorias regionales para establecer convenios entre MIDIS y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro. Las Gerencias de Desarrollo Social son los entes gestores de las convocatorias y selección de ONG. Las ONG ganadoras se comprometen a entregar un plan detallado de oferta de servicios de cuna en zonas urbanas en un lapso de dos meses, para su aprobación por el MIDIS. El plan debe incluir las zonas de operación previstas.
- Elaborar campañas de información para jóvenes cuyo idioma materno sea una lengua indígena, incentivándoles(as) a estudiar en las carreras de cuidado infantil especializado en niños(as) menores de tres años.

Promover la compra de terrenos, construcción de locales y compra de materiales pedagógicos y muebles por parte de empresas mineras y otras, mediante el mecanismo de obras por impuestos u otra modalidad de responsabilidad social empresarial.

Acciones:

- Establecer una mesa de articulación intersectorial bajo la responsabilidad del MIDIS. La mesa debe reunir por lo menos a los siguientes sectores: MINEDU, MIMP, MEF, PCM.
- Planificar la ampliación de Cuna Más focalizado y Cuna Más copago, basándose en datos sobre la demanda de servicios de cuidado diurno. Esto implica integrar preguntas en una encuesta nacional (INEI).
- Diseñar el contenido pedagógico para programas de carreras técnicas en institutos y escuelas de educación superior (MINEDU).



Se debe establecer una mesa de articulación intersectorial bajo la responsabilidad del MIDIS. La mesa debe reunir por lo menos a los siguientes sectores: MINEDU, MIMP, MEF, PCM.

- Abrir convocatorias para contratar al personal que actualmente labora en los servicios de cuidado diurno de Cuna Más y que cumpla con los requisitos establecidos, ofreciendo condiciones laborales acordes al nivel educativo exigido (MIDIS).
- Adoptar incentivos fiscales vinculados al funcionamiento comprobado de servicios de cunas en empresas/universidades para satisfacer la demanda de sus trabajadores(as) (MEF).
- Conseguir locales adecuados para la implementación de los servicios de Cuna Más focalizado, Cuna Más copago y cunas institucionales. Estos locales deben incluir un área de actividades en un patio exterior, y cumplir con todas las normas de seguridad.
- Abrir convocatorias para contratar al personal de las nuevas cunas institucionales de las dependencias estatales del gobierno nacional (MIDIS).

Alianzas:

- Establecer una mesa de concertación nacional convocando al Grupo Impulsor Inversión en la Infancia.
- Proponer a la consultora Aequales incluir la existencia de servicios de cunas en empresas como criterio de evaluación del compromiso empresarial hacia la equidad de género (*ranking* de equidad de género en las organizaciones). Aequales, como consultora, puede proveer capacitaciones para gerentes(as) y directores(as) sobre la contribución potencial de las cunas en las sedes para aumentar la productividad del personal.

Los gobiernos regionales y locales

Estrategias:

- Para la gestión de las cunas con copago, los gobiernos regionales convocan a ONG cuyas sedes se ubican en su región o que tienen una oficina regional —en caso sean ONG nacionales—. En coordinación con el MIDIS, seleccionan las mejores propuestas y firman convenios con las ONG siguiendo las normas y disposiciones emitidas por el MIDIS.

Acciones:

- Promover la concertación con las principales empresas líderes de su región para que estas colaboren a la implementación de las nuevas cunas a través del mecanismo de obras por impuestos.
- Abrir convocatorias para contratar al personal de las nuevas cunas institucionales de las dependencias estatales del gobierno regional/municipal.

Alianzas:

- Establecer convenios con institutos públicos de educación superior e institutos de educación superior pedagógicos privados, para agilizar la realización de prácticas profesionales en las cunas de su territorio.
- Promover alianzas con mesas de concertación regionales o municipales de mujeres y/o de lucha contra la pobreza.

Las empresas y universidades

Acciones:

- Realizar encuestas a sus trabajadores(as) para elaborar un diagnóstico de la demanda de cunas.
- Elaborar escala de tarifas asequibles para diferentes categorías salariales.
- Implementar progresivamente las cunas, estableciendo listas de espera para las trabajadoras embarazadas o los trabajadores que esperan un hijo.



En los gobiernos regionales y locales, se debe promover la concertación con las principales empresas líderes de su región para que estas colaboren a la implementación de las nuevas cunas a través del mecanismo de obras por impuestos.

Hoja de ruta

100 días

- El MIDIS, como sector responsable del desarrollo social, lidera la elaboración de la política de universalización de los servicios de educación inicial de ciclo I, basados en centros de cuidado diurno (cunas). Convoca al MINEDU, al MIMP, al MEF y al INEI a integrar una mesa de articulación intersectorial.
- El INEI establece preguntas en una encuesta nacional para evaluar la demanda de cunas y las características principales de la demanda.
- El MIDIS elabora las modificaciones del programa social Cuna Más, así como un cronograma de implementación de nuevos centros de cuidado diurno. Este cronograma debe contener los presupuestos necesarios para cada etapa.
- El MINEDU elabora los contenidos educativos mínimos que deberán incluirse en la política, así como los lineamientos de formación básica del futuro personal de las cunas.
- El MIDIS promueve el ingreso en programas formales de educación y profesionalización del personal y colaboradores(as) voluntarios(a) del programa Cuna Más, como requisito para que sean contratados(a) formalmente en el marco de la nueva política. Determinar un periodo de transición realista para que personal y voluntarios(as) puedan ingresar y completar sus estudios.

1 año

- La política de universalización de los servicios de educación inicial de ciclo I basados en centros de cuidado diurno (cunas) se adopta. Incluye criterios que deben regir la obligatoriedad (progresiva) de implementar cunas en las empresas privadas y universidades de más de 100 trabajadores(as) y para todas las dependencias públicas de más de 50 trabajadores(as). Incluye incentivos fiscales asociados a esta obligatoriedad (para empresas). Incluye disposiciones para la coordinación intergubernamental y criterios que deben regir el funcionamiento del servicio público municipal de Cuna Más copago.
- Se incluye la política de universalización de los servicios de educación inicial de ciclo I en el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), bajo la responsabilidad del MIDIS.
- Se logra que por lo menos un tercio de los gobiernos regionales incluyan compromisos en virtud del FED. El objetivo es alcanzar la cobertura universal de Cuna Más en su modalidad de centros de cuidado diurno, en todos los distritos urbanos y periurbanos de quintil uno y dos de pobreza regional, y en todos los distritos rurales con centros poblados de mínimo 500 habitantes de quintil uno y dos de pobreza regional.
- El MINEDU ha diseñado el contenido pedagógico de las nuevas carreras técnicas en cuidado infantil temprano, y los institutos de educación superior empiezan a implementarlas.
- Las Gerencias de Desarrollo Social de cada región lanzan convocatorias para seleccionar y firmar convenios con las ONG en el marco de la implementación de Cuna Más con copago.

5 años

- El programa Cuna Más funciona en base a la contratación de educadoras calificadas y certificadas.
- Todos los gobiernos regionales han incluido compromisos en virtud del FED para alcanzar la cobertura de toda la población objetivo de Cuna Más focalizado en su modalidad de centros de cuidado diurno, en todos los distritos urbanos y periurbanos de quintil uno y dos de pobreza regional; asimismo, en todos los distritos rurales de quintil uno y dos de pobreza regional con centros poblados de mínimo 500 habitantes.
- El programa Cuna Más focalizado ha implementado centros de cuidado diurno en todos los distritos urbanos y periurbanos, y en todos los centros poblados rurales de 500 habitantes o más.
- Cuna Más con copago está operativo en todos los distritos urbanos y periurbanos del país, llegando a cubrir 50% de la demanda.
- La totalidad de las sedes de las entidades públicas cuentan con servicios de cuna para sus trabajadores(as).
- La totalidad de las direcciones regionales sectoriales cuentan con servicios de cuna para sus trabajadores(as).
- Por lo menos las 100 empresas y universidades más grandes del país ya han implementado servicios de cunas.

Anexos: entrevistas realizadas

Para la realización de este documento, se realizaron entrevistas a las siguientes personas:

- Jeanine Anderson Roos, profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Norma Correa Aste, profesora investigadora del Departamento de Ciencias Sociales y de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Jorge Fernández Iraola, exdirector ejecutivo del Programa Social Cuna Más del MIDIS, entre octubre de 2014 y diciembre de 2016.

Referencias bibliográficas

- Anderson, J (2016). *Sistematización del Programa Nacional Cuna Más. Informe de evaluación*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Cecchini, S. et al. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.
- Cruz-Saco, M., Pérez, L. y Seminario, B. (2016), *Una apuesta por la igualdad de género y la corresponsabilidad de los cuidados: Propuestas para expandir la cobertura del cuidado de niñas y niños de 0 a 5 años de edad en el Perú, 2016-2026*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Esquivel, V. et al. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. IDES.
- Guerrero, G. y Demarini, F (2016). Atención y educación de la primera infancia en el Perú: avances y retos pendientes. En *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances*. GRADE.
- Guerrero, G. y León, J. (2017). (2017). *Evaluación de impacto del servicio de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Más. Resultados finales. Informe de evaluación*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- INEI (2015). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI (2017). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI (2018). *Encuesta Nacional de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Jaramillo, M. y Ñopo, H. (2020). *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y PNUD.
- Marco, F. (2014). *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana*. Programa EUROsocial.
- Moussié, R. (2020). *Servicios de cuidado infantil de calidad para los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal* (Nota de políticas N.º 1 de OIT y WIEGO). OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2019). *Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*. OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Perú (2020). *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*. PNUD.
- Rey Sánchez Suarez, V. (2017). *Más que una guardería. El tránsito de Wawa Wasi a Cunas Más en Jicamarca*. GRADE.

PERU

DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES



ALIADOS ESTRATÉGICOS



AUSPICIADORES



www.perudebate.org