



LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

OFICIO N° 00169-2015-CG/DC

Jesús María, 12 de febrero de 2015

Señora
Paola Bustamante Suárez
Ministra de Estado
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Av. Paseo de la República N° 3101
San Isidro /Lima /Lima

ASUNTO : Remisión de Informe N° 058-2015-CG/ADE.

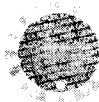
REF. : a) Artículo 15°, literales b) y f) de la Ley N° 27785 y Resolución de Contraloría N° 016-2014-CG de 24 de enero de 2014
b) Oficio N° 00905-2014-CG/DC de 24 de junio de 2014

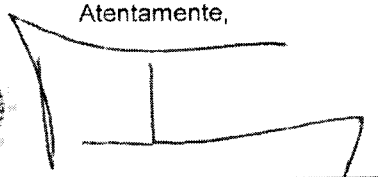
Me dirijo a usted en ejercicio de las atribuciones conferidas por la normativa de la referencia a), y con relación al Oficio N° 00905-2014-CG/DC de 24 de junio de 2014, mediante el cual la Contraloría General de la República, dispuso realizar la Auditoría de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más, periodo de 1 de agosto de 2013 al 31 de marzo de 2014, a cargo de su representada.

Al respecto, como resultado de la citada acción de control se ha emitido el Informe N° 058-2015-CG/ADE, cuya copia se adjunta al presente, con el propósito que en su calidad de titular de la entidad examinada y en concordancia con lo dispuesto en la Directiva N° 011-2013-CG/ADE denominada "Auditoría de Desempeño", aprobada con Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG de 18 de octubre de 2013, disponga las acciones necesarias para la elaboración del Plan de Acción a fin de implementar las recomendaciones consignadas en dicho informe. Dicho Plan de Acción deberá ser remitido al Departamento de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República, en el plazo de treinta (30) días hábiles contados desde la recepción del presente, para el seguimiento de la implementación de las acciones de mejora de desempeño.

Es propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente,




Fuad Khoury Zarzar
Contralor General de la República

/jov

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME N° 058-2015-CG/ADE
EXAMEN DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE CUIDADO DIURNO DEL PROGRAMA
NACIONAL "CUNA MÁS"

PERIODO DEL 1 DE AGOSTO DE 2013 AL 31 DE MARZO DE 2014

1. La Contraloría General de la República, a través de su Departamento de Auditoría de Desempeño, realizó el examen de desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más. El periodo de examen es del 1 de agosto de 2013 al 31 de marzo de 2014.
2. El Servicio de Cuidado Diurno es una intervención del Programa Nacional Cuna Más a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, creado para mejorar el desarrollo infantil de los niños de 6 a 36 meses de edad en situación de pobreza y pobreza extrema, en zonas urbanas.
3. El presente examen tiene un "enfoque orientado a problemas", dirigido a identificar conjuntamente con el Programa, áreas específicas de mejora en la gestión y proponer recomendaciones para remediar las causas de los problemas y mejorar la gestión del Servicio en los siguientes aspectos: i) desarrollo de capacidades de las madres cuidadoras, ii) planificación de actividades para generar experiencias de aprendizaje, iii) promoción de buenas prácticas de cuidado de los niños por parte de las familias y iv) reposición de materiales educativos en los centros de cuidado diurno.
4. Del análisis de la información cualitativa y cuantitativa recopilada, se determinaron cuatro resultados principales, en torno a los aspectos señalados. En primer lugar, las actividades para desarrollar las capacidades de las cuidadoras se realizaron de manera poco frecuente, sin una definición clara de las tareas que ellas debían desarrollar ni del perfil de competencias requerido para generar experiencias de aprendizaje en los niños. Esto generó poca claridad respecto de la mejora de sus competencias y de su efectiva contribución a los objetivos del Servicio.
5. En segundo lugar, la planificación de las experiencias de aprendizaje no orientó el trabajo de las cuidadoras con los niños, ya que existieron limitaciones en el uso y la estandarización de los insumos de planificación y además, debilidades en el seguimiento al avance del desarrollo infantil, tanto a nivel de unidades territoriales (UT) como de los locales del Servicio. Por tanto, se afectó la ejecución de experiencias de aprendizaje y la posibilidad de evaluar su aporte en el desarrollo de los niños.
6. En tercer lugar, las actividades para la promoción de buenas prácticas de cuidado de las familias se realizaron sin contar con definiciones claves de las prácticas a promover y de la población priorizada (niños en situación de riesgo). Lo anterior, aunado a la ausencia de un responsable en las UT y de un seguimiento del avance de las prácticas, generó incertidumbre sobre el efecto de tales actividades en la mejora del desarrollo integral de los niños, con el apoyo de sus familias.

En cuarto lugar, la reposición de materiales educativos no consideró los cambios en la composición etaria de los niños en el Servicio. Además, al no contar con un procedimiento de reposición claro dirigido a los comités de gestión, no se aseguró la cobertura oportuna de materiales educativos que respondan a las necesidades de los niños. Por tanto, no se pudo garantizar la diversidad de actividades que generen experiencias de aprendizaje en los niños.

En base a las causas críticas de los resultados descritos se formularon recomendaciones para mejorar el Servicio. En primer lugar, en relación a todos los resultados, se recomienda definir claramente los roles y tareas que deben desempeñar los miembros de los equipos técnicos de las UT, especialmente de los acompañantes técnicos que se encuentran sobrecargados por múltiples tareas no solo pedagógicas sino también de carácter administrativo y de apoyo a la gestión comunal.



En función a estas definiciones, se debe aprobar un perfil de competencias para cada cargo y actualizar los instrumentos de gestión pertinentes de manera articulada.

9. En relación al primer resultado, las principales recomendaciones son: i) definir roles, tareas y el perfil de competencias de las madres cuidadoras, a fin de garantizar su efectiva contribución a los objetivos del Servicio; ii) analizar los mecanismos de incentivos para propiciar la permanencia de las cuidadoras, en un entorno de alta rotación; iii) precisar los lineamientos sobre los instrumentos de capacitación y acompañamiento para su uso adecuado; y iv) desarrollar un sistema de seguimiento del desempeño, previa definición de un nuevo instrumento de medición.
10. En relación al segundo resultado, las recomendaciones específicas se refieren a: i) desarrollar las estrategias articuladas para la asistencia técnica permanente sobre el nuevo modelo de planificación de experiencias de aprendizaje, el cual se aplica desde julio de 2014; y ii) sistematizar información sobre el desarrollo de los niños para poder planificar y hacer seguimiento a las actividades por cada niño y sala (áreas de juego dentro del local de cuidado diurno).
11. En relación al tercer resultado, las recomendaciones se refieren a: i) actualizar los lineamientos técnicos del componente "Trabajo con familias", en base a los resultados de una evaluación piloto en marcha sobre buenas prácticas de cuidado de las familias; ii) definir el concepto de "situación de riesgo" que oriente la priorización de familias a las cuales atender con actividades focalizadas y establecer las "buenas prácticas de cuidado"; iii) implementar paulatinamente el puesto de especialista de trabajo con familias en las UT para mejorar la definición e implementación de las estrategias del componente; e iv) implementar un mecanismo de seguimiento de las buenas prácticas y fortalecer la supervisión directa a las madres guías para garantizar la calidad de las visitas.
12. En relación al cuarto resultado, las principales recomendaciones están dirigidas a: i) precisar el procedimiento para la reposición de materiales educativos por parte de los comités de gestión; ii) evaluar los costos y vida útil de los materiales educativos y equipos, considerando la elaboración de inventarios en periodos más cortos; iii) evaluar la asignación presupuestal del lineamiento de gestión comunal, considerando la diversa realidad de los comités de gestión; y iv) sistematizar el inventario de bienes e inventario de baja y desarrollar un plan de mantenimiento operativo.

12 FEB. 2015



[Handwritten signature]

EXAMEN DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DEL CUIDADO DIURNO DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS
PERIODO: 1 DE AGOSTO DE 2013 AL 31 DE MARZO DE 2014



**LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

INFORME N° 058-2015-CG/ADE

**EXAMEN DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE CUIDADO
DIURNO DEL PROGRAMA NACIONAL "CUNA MÁS"**

**PERIODO
1 DE AGOSTO DE 2013 AL 31 DE MARZO DE 2014**

TOMO I de I

**LIMA - PERÚ
2015**

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"AÑO DE LA DIVERSIDAD PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

INFORME N° 066-2015-CG/ADE

**EXAMEN DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE CUIDADO DIURNO DEL PROGRAMA
NACIONAL "CUNA MÁS"**

PERIODO: 1 DE AGOSTO DE 2013 AL 31 DE MARZO DE 2014

ÍNDICE¹

I.	INTRODUCCIÓN	1
1.1	SUSTENTO	1
1.2	IMPORTANCIA DEL OBJETO DE EXAMEN	1
1.3	NATURALEZA DEL EXAMEN	3
1.4	OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS	4
1.5	ALCANCE DEL EXAMEN.....	4
II.	DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE EXAMEN.....	5
2.1	PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS.....	5
2.2	SERVICIO DE CUIDADO DIURNO.....	8
III.	ANÁLISIS Y RESULTADOS DEL EXAMEN	13
3.1	DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LAS CUIDADORAS	14
3.2	PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PARA GENERAR EXPERIENCIAS DE APRENDIZAJE.....	26
3.3	PROMOCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS DE CUIDADO DE LAS FAMILIAS.....	33
3.4	REPOSICIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE	43
IV.	CONCLUSIONES DEL EXAMEN	53
V.	BUENAS PRÁCTICAS Y ACCIONES DE MEJORA IDENTIFICADAS.....	54
VI.	RECOMENDACIONES.....	56
	BIBLIOGRAFÍA.....	58

¹ Si bien la Directiva n.° 011-2013-CG/ADE, "Directiva de Auditoría de Desempeño" aprobada con Resolución de Contraloría n.° 382-2013-CG, publicada el 18 de octubre de 2013, establece una estructura del Informe Preliminar en su Anexo 04, se ha visto por conveniente modificarla en este Informe a fin de presentar de manera más clara los resultados.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro n.º 1: Matriz para explicar la selección del Objeto de Examen.....	3
Cuadro n.º 2: Presupuesto asignado y ejecutado del Programa Nacional Cuna Más, años 2013 y 2014...8	8
Cuadro n.º 3: Distritos y usuarios del Servicio según criterios de focalización	9
Cuadro n.º 4: Líneas de acción del Servicio y aspectos críticos para el examen.....	12
Cuadro n.º 5: Casos seleccionados para el Examen de Desempeño.....	13
Cuadro n.º 6: Instrumentos de planificación encontrados en los casos seleccionados.....	15
Cuadro n.º 7: Número de Unidad Territorial con distintas modalidades de capacitación para cuidadoras 17	17
Cuadro n.º 8: Número de Unidad Territorial con visitas de acompañamiento para cuidadoras	18
Cuadro n.º 9: Número de Unidad Territorial con reuniones de inter-aprendizaje para cuidadoras.....	18
Cuadro n.º 10: Visitas de acompañamiento en locales seleccionados de Comité de Gestión.....	19
Cuadro n.º 11: Situación de los acompañantes técnicos en los Comités de Gestión visitados.....	21
Cuadro n.º 12: Relación de principios y estándares del Programa Cuna Más vinculados a competencias de la cuidadora.....	23
Cuadro n.º 13: Número de Unidad Territorial donde sus acompañantes técnicos	27
Cuadro n.º 14: Reporte del Panel Interactivo por meses, según Unidad Territorial y Comité de Gestión ..29	29
Cuadro n.º 15: Cuadernos de las cuidadoras para el registro de necesidades e intereses de los niños ..29	29
Cuadro n.º 16: Número de Unidades Territoriales donde sus salas	30
Cuadro n.º 17: Número de UT donde sus salas cuentan con Panel Interactivo.....	31
Cuadro n.º 18: Identificación y registro de las prácticas de cuidado de las familias	35
Cuadro n.º 19: Momentos de encuentro con las familias durante la rutina diaria del Servicio.....	36
Cuadro n.º 20: Número de Unidades Territoriales con familias que fueron orientadas por la cuidadora ..37	37
Cuadro n.º 21: Temas de las SSI con las familias en los Comités de Gestión visitados.....	38
Cuadro n.º 22: Número de Unidades Territoriales con guías que cuentan con un cronograma de visitas y guías que han programado visitas a hogares con niños en situación de riesgo nutricional.....	39
Cuadro n.º 23: Número de Unidades Territoriales con materiales educativos	44
Cuadro n.º 24: Materiales educativos en mal estado por espacio de aprendizaje en los Comités de Gestión visitados (2014).....	45
Cuadro n.º 25: Equipos y materiales educativos registrados en	46
Cuadro n.º 26: Gasto mensual en atención educativa vs estándar), por Comité de Gestión.....	48
Cuadro n.º 27: Roles de profesionales de las Unidades Territoriales relevantes	52

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico n.° 1: Organigrama del Programa Nacional Cuna Más.....	6
Gráfico n.° 2: Esquema del funcionamiento del Servicio de Cuidado Diurno.....	9
Gráfico n.° 3: Subprocesos del Servicio de Cuidado Diurno.....	11
Gráfico n.° 4: Lógica secuencial del desarrollo de capacidades de las cuidadoras.....	14
Gráfico n.° 5: Distribución porcentual de los acompañantes técnicos.....	20
Gráfico n.° 6: Distribución de cuidadoras según tiempo de permanencia en meses.....	24
Gráfico n.° 7: Tendencias de corto plazo en la rotación de cuidadoras y de niños usuarios.....	24
Gráfico n.° 8: Número de niños atendidos y porcentaje de niños evaluados.....	28
Gráfico n.° 9: Evolución en variables asociadas a buenas prácticas de cuidado (Ene. 2013 – Jul. 2014). 41	
Gráfico n.° 10: Flujos encontrados sobre reposición de materiales educativos.....	47
Gráfico n.° 11: Comparación de distribución de gastos operativos del CG León de Vivero.....	49
Gráfico n.° 12: Número de niños en los Comité de Gestión visitados (Ago. 2013 – Mar. 2014).....	50
Gráfico n.° 13: Número de locales según su tamaño, por Comité de Gestión (Ago. 2013 – Mar. 2014) ...	51

INFORME N° 008-2015-CG/ADE

**EXAMEN DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE CUIDADO DIURNO DEL PROGRAMA
NACIONAL "CUNA MÁS"**

PERIODO: 1 DE AGOSTO DE 2013 AL 31 DE MARZO DE 2014

I. INTRODUCCIÓN

1.1 SUSTENTO

1. En el marco del proceso de modernización del Sistema Nacional de Control, de acuerdo con su Plan Estratégico 2012-2014, la Contraloría General de la República ha adoptado un nuevo enfoque de control gubernamental, fundamentado en la necesidad de crear valor para la ciudadanía mediante el ejercicio de un control que contribuya a la mejora de la gestión pública. En tal sentido, se inició la implementación de la Auditoría de Desempeño, con la Directiva n.° 011-2013-CG/ADE².
2. En ese contexto el departamento de Auditoría de Desempeño programó en el Plan Anual de Control 2014 de la Contraloría General de la República, un examen de desempeño relacionado con el Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más (en adelante, el "Servicio"), con código de acción de control 1-L215-2014-001. Su ejecución se inició el 24 de junio de 2014 con Oficio n.° 00905-2014-CG/DC remitido por el Contralor General a la titular del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), ente rector del citado programa.
3. El objeto de examen es el Servicio de Cuidado Diurno que brinda atención integral a los niños de 6 a 36 meses de edad que viven en zonas urbanas afectadas por pobreza y pobreza extrema, con el fin de mejorar su desarrollo.
4. El examen se desarrolló en conformidad con las "Normas Generales de Control Gubernamental", aprobadas por Resolución de Contraloría n.° 273-2014-CG y publicadas el 13 de mayo de 2014, así como de la Directiva de Auditoría de Desempeño.

1.2 IMPORTANCIA DEL OBJETO DE EXAMEN

5. El desarrollo infantil temprano fue seleccionado como tema de interés, dada la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo cerebral del niño. La primera infancia constituye una "ventana de oportunidad" (Walker *et al.*, 2007) para cimentar las bases de un desarrollo integral. Asimismo, la calidad de las relaciones primarias de los niños con sus padres o cuidadores afecta su desarrollo físico, cognitivo/de lenguaje y socio-emocional (Lombardi y Sayre, 2013), explicando no solo su bienestar inmediato sino también su desarrollo a lo largo de sus vidas.
6. Se estima que los niños que crecen en hogares con problemas de nutrición deficiente y pocas oportunidades de aprendizaje, muestran retrasos en su desarrollo, con respecto a niños en hogares más favorecidos, los mismos que se hacen significativos a partir del primer año de edad y se van acentuando a lo largo de tiempo (Attanasio *et al.*, 2013). En el caso peruano, un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (2012) realizado con una muestra de 650 niños menores de 24 meses, en 20 distritos de zonas rurales y urbanas del Perú, señala que las condiciones sociales

² Directiva aprobada mediante Resolución de Contraloría n.° 382-2013-CG, publicada el 18 de octubre de 2013.



- afectarían el logro oportuno de los hitos de desarrollo de lenguaje y de desarrollo motor grueso y fino³.
7. En ese contexto, "los programas para niños en situación desfavorecida que se introducen durante la primera infancia tienen un impacto mayor que los que se introducen en un estadio posterior" (*Christiansen et al., 2013, pág. 27, citando a Engle et al., 2007*). En este sentido, es relevante examinar programas que buscan promover el desarrollo integral de niños pequeños en situación de pobreza y pobreza extrema.
 8. Por otro lado, aunque se cuenta con pocas estadísticas sobre el desarrollo infantil temprano en el país, sí se conocen los resultados de la evaluación censal realizada en el 2013 a estudiantes de segundo grado de primaria. Solo el 33% de ellos comprendía lo que leía y solo el 16.8% tenía habilidad matemática acorde con su grado educativo⁴. Esta situación se puede deber en gran parte a la ausencia de intervenciones adecuadas para promover el desarrollo infantil temprano.
 9. Definido el tema de interés, se identificó el Programa Nacional Cuna Más (en adelante, el "Programa") que busca mejorar el nivel de desarrollo infantil de los niños menores de 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema (Midis, 2013a). Este objetivo se encuentra enmarcado en los planes estratégicos sectoriales y la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social⁵, y el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021⁶. Además, el Programa está articulado con otros programas dentro de la Estrategia "Incluir para Crecer" (Midis, 2013b). Así, los distritos donde se encuentra operando también forman parte del alcance del Programa Juntos (programa de transferencias monetarias condicionadas).
 10. El Programa cuenta con un Programa Presupuestal (PP) con enfoque de resultados⁷, en el cual se ha contemplado al Servicio como producto desde el 2014. El citado PP contiene dos productos: el Servicio de Cuidado Diurno y el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF). Cabe indicar que el Servicio examinado se orienta a niños en zonas urbanas, el SAF se orienta a las familias de niños en zonas rurales.
 11. Comparando ambos productos, bajo los criterios de materialidad y logro de desempeño, se encontró que el Servicio de Cuidado Diurno cuenta con el mayor presupuesto (68% del presupuesto institucional modificado-PIM del PP, a diciembre de 2013) y con mayor información para medir su desempeño, la cual está disponible a través del sistema CunaNet que consolida la labor realizada a nivel nacional, a diferencia del Servicio de Acompañamiento a Familias que carece de dicha información. El Cuadro n.º 1 muestra la comparación que llevó a la selección del Objeto de Examen.

³ Dicho estudio es citado en el Anexo n.º 02 del Programa Presupuestal 0098.

⁴ Evaluación censal de estudiantes del año 2013 del Ministerio de Educación

⁵ Con R.M. n.º 006-2013-Midis se aprobaron el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Midis. En el PEI, el objetivo estratégico específico 6.1. es "mejorar el desarrollo de los niños menores de 36 meses de edad". En el PESEM, el objetivo estratégico general 2 es "incrementar los niveles de desarrollo cognitivo, social, físico y emocional en la primera infancia". Por su parte, la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, aprobada por R.M. n.º 008-2013-Midis, incluye dentro del Eje 2 Desarrollo infantil temprano, el objetivo 2 "Incrementar los niveles de desarrollo cognitivo, social, físico y emocional en la primera infancia".

⁶ Plan aprobado mediante Decreto Supremo n.º 001-2012-MIMP

⁷ El programa presupuestal es un instrumento del presupuesto por resultados; es una "unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un Resultado Específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública" (Directiva n.º 001-2014-EF/50.01, art. 3 literal d.)