

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



El Modelo de Cogestión Comunal en zonas de intervención rurales del Programa Nacional Cuna Más: Deficiencias, limitaciones y propuestas de mejora

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en Sociología presentado por:

Guimaray Ribeyro, José Roberto

Asesor:
Dammert Guardia, Manuel César

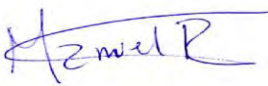
Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Dammert Guardia, Manuel Cesar, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación El Modelo de Cogestión Comunal en zonas de intervención rurales del Programa Nacional Cuna Más: Deficiencias, limitaciones y propuestas de mejora del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Guimaray Ribeyro, Jose Roberto dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 9%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/09/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 20 de noviembre del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Dammert Guardia, Manuel Cesar</u>	
DNI: 42014497	Firma 
ORCID: 0000-0001-7583-1878	



A Karen, mis padres y mi familia por su motivación
y apoyo para lograr todo lo que hemos logrado.

Agradecimientos

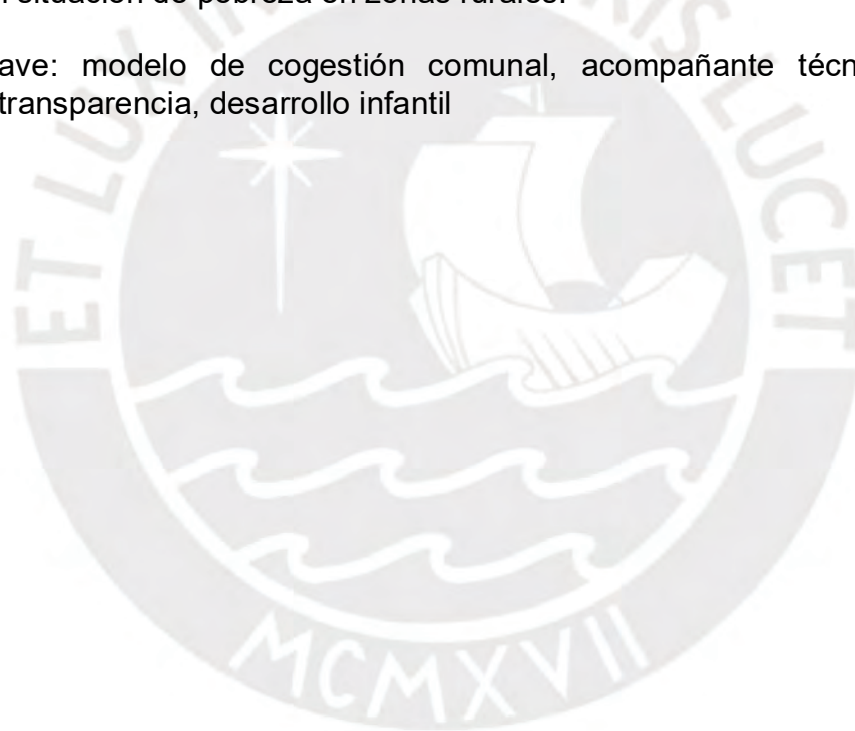
A los amigos y amigas, y compañeros que, hasta el momento, conocí haciendo sociología; en especial, a los que pude encontrar en Cuna Más en Loreto, que me compartieron y enseñaron, aunque feo y difícil, lo que es el Perú en realidad en los lugares donde casi nadie quiere conocer. A Karen, mis padres y mi familia, por haber estado junto a mí en cada uno de los proyectos que hemos tenido y tendremos de aquí en adelante; a mis amigos, por todo su apoyo. Un agradecimiento especial a las mujeres y hombres que me recibieron en sus ciudades, pueblos y comunidades, y me enseñan cada vez más a valorar lo que voy aprendiendo. A Manuel Dammert, por su asesoría y apoyo durante todo este proceso.



Resumen

Este Trabajo de Suficiencia Profesional (TSP) sistematiza la experiencia laboral como Acompañante Técnico en el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) en la Unidad Territorial de Loreto, enfocándose en la implementación del Modelo de Cogestión Comunal (MCC). La experiencia se inscribe en el campo de la gestión de programas sociales con enfoque territorial, promoviendo la participación activa de comunidades en la gestión de servicios para el desarrollo infantil temprano. Se identificaron deficiencias en la ejecución del MCC, como la falta de transparencia en la gestión de recursos financieros, insuficiente capacitación de actores comunales y discrecionalidad del Acompañante Técnico, lo que afectaba el cumplimiento real de los objetivos del programa. La relevancia de esta experiencia radica en la propuesta de estrategias para fortalecer el MCC, incluyendo mayor transparencia, capacitación continua, apertura de canales de comunicación y uso de herramientas tecnológicas. Estas acciones buscan optimizar la conexión entre la Unidad Territorial y los Comités de Gestión, reduciendo la discrecionalidad y mejorando el impacto en la población beneficiaria, especialmente niños, niñas y gestantes en situación de pobreza en zonas rurales.

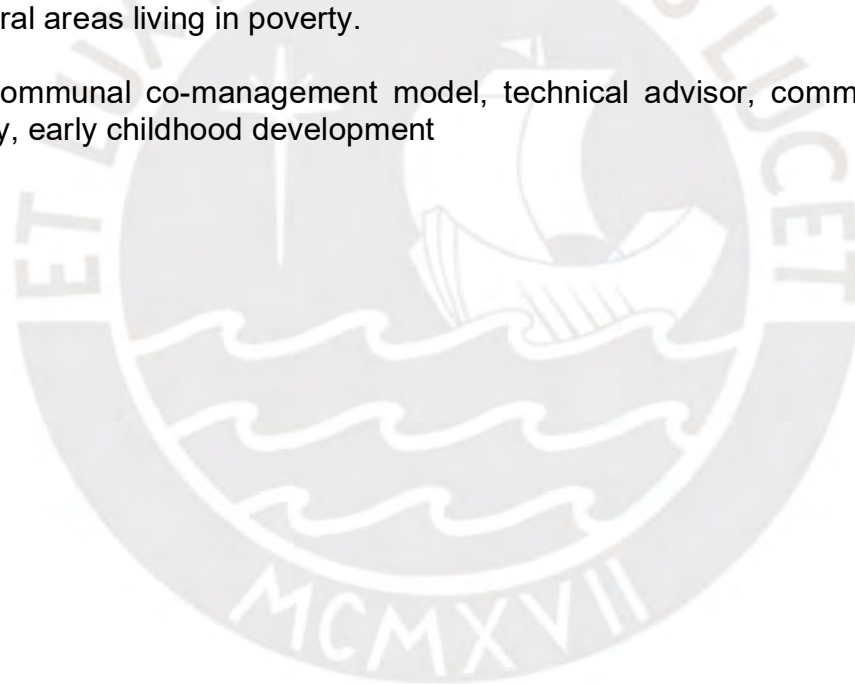
Palabras clave: modelo de cogestión comunal, acompañante técnico, actores comunales, transparencia, desarrollo infantil



Abstract

This Professional Sufficiency Work (Trabajo de Suficiencia Profesional - TSP) systematizes the professional experience as a Technical Advisor (Acompañante Técnico) in the Family Support Service (Servicio de Acompañamiento a Familias - SAF) of the National Cuna Más Program (Programa Nacional Cuna Más - PNCM) in the Loreto Territorial Unit, focusing on the implementation of the Communal Co-Management Model (Modelo de Cogestión Comunal - MCC). The experience falls within the field of social program management with a territorial focus, promoting the active participation of communities in the management of services for early childhood development. Deficiencies in the execution of the MCC were identified, such as a lack of transparency in the management of financial resources, insufficient training for community actors (actores comunales), and the discretionary power of the Technical Advisor, which affected the program's ability to truly meet its objectives. The relevance of this experience lies in the proposal of strategies to strengthen the MCC, including greater transparency, ongoing training, opening communication channels, and the use of technological tools. These actions aim to optimize the connection between the Territorial Unit and the Management Committees, reducing discretionary power and improving the impact on the beneficiary population, especially children and pregnant women in rural areas living in poverty.

Keywords: communal co-management model, technical advisor, community actors, transparency, early childhood development



Índice de contenidos

Introducción	1
1. Marco de Referencia.....	3
1.1. El Programa Nacional Cuna Más (PNCM): objetivos, alcance y características	3
1.2. Enfoques transversales del PNCM y su vinculación con el Modelo de Cogestión Comunal.....	3
1.2.1. Enfoque Territorial	4
1.2.2. Enfoque Intercultural.....	4
1.2.3. Enfoque de Género	5
1.2.4. Enfoque de Derechos	5
2. Contexto Institucional y Operativo del PNCM en la UT Loreto	8
2.1. Objetivos del Programa Social y el Modelo de Cogestión Comunal	8
2.2. Organización para la Gestión de los Servicios (Modelo de Cogestión)	10
2.3. Mecanismos de supervisión y control establecidos en el PNCM	12
2.4. Herramientas de supervisión y control definidas por el PNCM.....	15
3. Sistematización de la Experiencia Profesional	17
3.1. Descripción del contexto situacional de los Comités de Gestión	17
3.2. Incongruencias identificadas entre ejecución real y cumplimiento formal.....	18
3.3. Falta de Conocimiento de Actores Comunales y Limitaciones de Mecanismos y Herramientas de Registro, Supervisión y Control	19
3.4. Preponderancia de las metas y discrecionalidad del AT	20
3.5. Procedimientos Inadecuados y Manipulación de Mecanismos y Herramientas de Supervisión y Control	22
3.6. Fortalecimiento de Mecanismos y Herramientas, y Aplicación de Nuevas Prácticas de Supervisión y Control	23
4. Factores de Debilitamiento del Modelo de Cogestión Comunal	28
4.1. Factores estructurales	28
4.1.1. Factor Territorial-Geográfico.....	28
4.1.2. Factor de Limitación de Recursos	29
4.2. Factores institucionales	30
4.2.1. Factor de Preponderancia de Metas	30
4.2.2. Factor de Carga Laboral	31
4.2.3. Factor de la Estructura Organizativa del PNCM	31
4.3. Factores socioculturales	32
4.3.1. Factor de Capacidad del CG	32
4.3.2. Factor de Extensión Sistémica de Prácticas Inadecuadas.....	34
5. Propuestas para el Fortalecimiento del Modelo de Gestión Comunal.....	36
5.1. Transparencia y rendición de cuentas	36
5.2. Involucramiento del CV en la supervisión y control.....	37
5.3. Capacitación y fortalecimiento de actores comunales	37
5.4. Implementación de nuevas herramientas de registro	38
5.5. Apertura de canales de comunicación.....	38
5.6. Desarrollo de alianzas con instituciones y autoridades comunales.....	39
5.7. Capacitación y utilización de herramientas de inteligencia artificial para el	

procesamiento de la información	39
Conclusiones	41
Referencias bibliográficas	44



Índice de Tablas

Tabla 1 Niveles y mecanismos de supervisión y control en el PNCM.....	13
Tabla 2 Factores de Debilitamiento del Modelo de Cogestión Comunal	35



Índice de Figuras

Figura 1 Organigrama y relación entre ámbito regional (UT) y ámbito comunal (CG)
..... 12



Introducción

El presente TSP sistematiza la experiencia laboral desempeñada como Acompañante Técnico (AT) en el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) en la Unidad Territorial (UT) de Loreto. Esta labor se centró en la implementación del Modelo de Cogestión Comunal (MCC), una estrategia que articula la participación de comunidades rurales en la gestión de servicios sociales para el desarrollo infantil temprano de niños, niñas y gestantes en situación de pobreza.

Durante este período, asumí responsabilidades clave en la supervisión, capacitación y fortalecimiento de los Comités de Gestión (CG), enfrentándome a desafíos como la falta de transparencia en la gestión de recursos financieros, la insuficiente capacitación de actores comunales y la excesiva centralidad del AT, lo que limitaba el impacto del programa en la población beneficiaria. La experiencia incluyó la elaboración de diagnósticos, la implementación de estrategias de mejora y la propuesta de reformas al MCC para optimizar su ejecución.

La relevancia de esta experiencia radica en su contribución al análisis crítico de la gestión de programas sociales con enfoque territorial, un campo de creciente importancia en la sociología aplicada al desarrollo local. La sistematización permite identificar debilidades estructurales en el MCC, como la desconexión entre la UT y los CG, y proponer soluciones que fortalezcan la participación comunitaria y la transparencia, promoviendo un modelo de cogestión más efectivo.

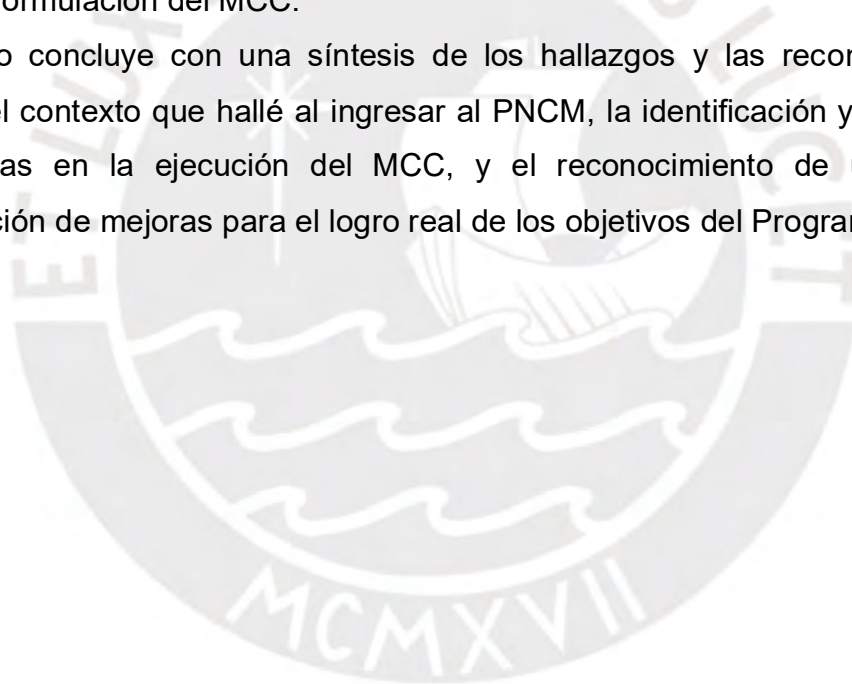
Desde una perspectiva sociológica, esta experiencia destaca la importancia de comprender las dinámicas sociales y territoriales para diseñar intervenciones que respondan a las necesidades específicas de poblaciones vulnerables, contribuyendo al cierre de brechas en el desarrollo infantil temprano. Además, el análisis reflexivo de las prácticas inadecuadas y las propuestas de mejora ofrece aprendizajes valiosos para la gestión pública y el fortalecimiento institucional en contextos rurales.

El trabajo se estructura siguiendo los lineamientos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, organizado este en cinco grandes secciones.

- El primer capítulo, "Marco de Referencia", presenta el contexto teórico de los enfoques del Programa y el MCC, incluyendo las bases normativas y operativas del PNCM.

- El segundo capítulo, "Contexto Institucional y Operativo del PNCM en la UT Loreto", describe las particularidades de la región, los objetivos del programa y la organización del MCC.
- El tercer capítulo, "Sistematización de la Experiencia Profesional", detalla las observaciones, incongruencias y acciones implementadas, culminando en propuestas para fortalecer el MCC.
- El cuarto capítulo, "Factores de Debilitamiento del Modelo de Cogestión Comunal", presenta un análisis sociológico e identificación de los factores causales de las deficiencias en la ejecución del MCC.
- El quinto capítulo, "Propuestas para el Fortalecimiento del Modelo de Gestión Comunal", reconoce sobre las limitaciones de las mejoras implementadas y propone el fortalecimiento de estas a través de la reformulación del MCC.

El trabajo concluye con una síntesis de los hallazgos y las recomendaciones partiendo del contexto que hallé al ingresar al PNCM, la identificación y atención de los problemas en la ejecución del MCC, y el reconocimiento de una urgente implementación de mejoras para el logro real de los objetivos del Programa.



1. Marco de Referencia

El presente capítulo tiene como objetivo establecer el marco conceptual y normativo que sustenta el análisis de la experiencia profesional en el Programa Nacional Cuna Más (PNCM), específicamente en la implementación del Modelo de Cogestión Comunal (MCC) en el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) de la Unidad Territorial de Loreto. Para ello, se describen los objetivos, alcances y características centrales del PNCM, se identifican y desarrollan los principales enfoques que orientan su intervención —con especial énfasis en el enfoque territorial—, y se analiza cómo estos se articulan en el diseño y ejecución del MCC, reconociendo tanto sus potencialidades como sus limitaciones en contextos rurales y de alta vulnerabilidad.

1.1. El Programa Nacional Cuna Más (PNCM): objetivos, alcance y características

El PNCM es un programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) cuyo objetivo principal es contribuir al desarrollo infantil temprano de niñas y niños menores de 36 meses, así como de gestantes, en situación de pobreza y pobreza extrema, tanto en zonas urbanas como rurales. En el ámbito rural, el programa opera principalmente a través del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF), el cual consiste en visitas domiciliarias y sesiones grupales de socialización para promover prácticas de cuidado, salud y nutrición favorables al desarrollo infantil.

Una característica distintiva del PNCM es su Modelo de Cogestión Comunal (MCC), estrategia mediante la cual el Estado y la comunidad organizada comparten responsabilidades en la gestión y prestación de los servicios. Este modelo busca no solo la eficiencia en la ejecución, sino también el empoderamiento de las comunidades, la sostenibilidad de las intervenciones y el fortalecimiento de la gobernanza local.

1.2. Enfoques transversales del PNCM y su vinculación con el Modelo de Cogestión Comunal

El PNCM se fundamenta en varios enfoques transversales que orientan su implementación y le otorgan un carácter integral y adaptativo. Los principales son:

- Enfoque Territorial
- Enfoque Intercultural
- Enfoque de Género
- Enfoque de Derechos

Estos enfoques no son independientes; se articulan entre sí y se materializan de manera concreta a través del MCC. A continuación, se describe cada uno y su vinculación específica con el modelo.

1.2.1. Enfoque Territorial

El enfoque territorial reconoce que el espacio geográfico no es un contenedor neutro, sino un ámbito socialmente construido donde interactúan actores, instituciones, recursos y dinámicas específicas. Implica comprender las particularidades físicas, culturales, económicas y sociales de un territorio para diseñar intervenciones pertinentes y efectivas (Novoa, 2023). Según Chiarella (2005), este enfoque favorece la planificación estratégica descentralizada y el desarrollo equitativo, al promover la autonomía de los gobiernos locales y las organizaciones comunales.

El MCC es la expresión operativa del enfoque territorial en el PNCM. Este modelo se basa en la corresponsabilidad entre el Estado y las comunidades, las cuales participan activamente en la gestión de los servicios a través de Comités de Gestión (CG) y Consejos de Vigilancia (CV). El diseño del MCC reconoce que las comunidades rurales poseen conocimientos, liderazgos y dinámicas propias que deben ser incorporadas para que los servicios sean cultural y logísticamente viables. Así, el enfoque territorial permite que la ejecución del programa se adapte a las realidades específicas de cada zona de intervención, promoviendo una mayor apropiación comunitaria y sostenibilidad.

1.2.2. Enfoque Intercultural

Este enfoque valora e incorpora positivamente la diversidad cultural, promoviendo el diálogo de saberes entre el conocimiento técnico-científico y los conocimientos y prácticas tradicionales de las comunidades. Busca que los servicios se brinden con respeto a la identidad cultural de la población beneficiaria.

El MCC facilita la interculturalidad al poner en contacto directo a actores comunales (que conocen la cultura local) con el personal técnico del PNCM. Los facilitadores y vigilantes comunales, al pertenecer o vivir en la comunidad, actúan como puentes culturales, asegurando que los mensajes sobre cuidado infantil, salud y nutrición sean transmitidos en un lenguaje y con ejemplos pertinentes. Así, el MCC es el mecanismo que operativiza el respeto y la adaptación cultural en la prestación del servicio.

1.2.3. Enfoque de Género

El enfoque de género busca identificar y transformar las desigualdades entre hombres y mujeres. En el contexto del PNCM, implica promover la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, visibilizar el trabajo de las mujeres y asegurar su participación activa en los espacios de decisión.

El MCC, al estar constituido principalmente por mujeres en los roles de facilitadoras, miembros de la Junta Directiva y del Consejo de Vigilancia, se convierte en una plataforma para su participación ciudadana y liderazgo comunitario. El modelo, por diseño, fomenta que las mujeres gestionen recursos, tomen decisiones y vigilen los servicios, contribuyendo a su empoderamiento económico y social dentro de sus comunidades.

1.2.4. Enfoque de Derechos

Este enfoque reconoce a los niños, niñas y gestantes como titulares de derechos, y al Estado como el principal obligado a garantizarlos. Implica que las intervenciones del programa no son un favor o una asistencia, sino una obligación del Estado para cumplir con el derecho al desarrollo infantil, a la salud, a la alimentación, entre otros.

El MCC es el vehículo para hacer efectivos estos derechos a nivel local. Al transferir recursos y responsabilidades de gestión a la comunidad, el Estado descentraliza la garantía de derechos. La participación de los actores comunales en la cogestión los convierte en corresponsables de la realización de los derechos de la primera infancia en su territorio, bajo la supervisión y el apoyo técnico del Estado.

El Modelo de Cogestión Comunal es, por tanto, el núcleo que integra y materializa los diversos enfoques del PNCM. El enfoque territorial provee la lógica de adaptación al contexto; el intercultural asegura la pertinencia; el de género promueve la equidad en la participación; y el enfoque de derechos proporciona el fundamento ético y legal de la intervención.

Sin embargo, la implementación práctica del MCC enfrenta desafíos y deficiencias persistentes que pueden debilitar esta articulación teórica. Para la actualidad, diversos estudios del PNCM han sistematizado las experiencias del Programa, teniendo como uno de los principales aspectos analizados al MCC y sus componentes tanto en su ejecución y logros, así como en sus desafíos y deficiencias.

Según un estudio de Castillo y Ardiles (2023), el Programa ha tenido, a través del trabajo de sus actores comunales, un impacto importante en una de sus experiencias en la región Ayacucho, principalmente en el desarrollo de capacidades comunicación y motricidad de los niños y niñas menores de tres años. Asimismo, la investigación señala que se presentan desafíos relativos a la implementación de estrategias en favor de fortalecer el desarrollo cognitivo y socioemocional de sus beneficiarios.

Por otro lado, aspectos centrales para el desarrollo infantil como lo es la alimentación, encuentra serias debilidades y limitaciones en el Servicio de Cuidado Diurno del PNCM en las regiones de Lima y Arequipa, producto de una deficiente comunicación y retroalimentación entre los actores comunales y los acompañantes técnicos y especialistas del Programa (Cuarite y Quispe, 2021).

Adicionalmente, los autores señalan que no se presenta una articulación con instituciones u organizaciones de la sociedad civil, desaprovechando las posibles alianzas y transferencia de conocimiento que pueda venir de ellas, así como el fortalecimiento y empoderamiento producto de esa relación. Por último, se presentan deficiencias también en las capacitaciones, que no son percibidas como útiles, y una insuficiencia presupuestaria.

Asimismo, Trejo (2018) en un análisis detallado de la gestión comunitaria del SAF resalta que el PNCM carece de un diagnóstico comunal participativo que dé cuenta del contexto situacional y evalúe el desarrollo del Programa, teniendo con esto una desarticulación entre la propuesta institucional y lo que la comunidad o actores comunales buscan recibir, lo que lleva a acciones de capacitación sin un lenguaje adecuado y tareas prácticas; escasas acciones de vigilancia limitadas por el desconocimiento de su adecuada aplicación y contexto geográfico; o limitaciones en el soporte organizacional y comunicación desde las oficinas regionales y Sede Central.

Una evaluación llevada a cabo por el MIDIS (2022), observando un panorama más completo de la ejecución del PNCM y su MCC, reconoce que estos generan efectos e impactos positivos y significativos en su población objetivo. El Programa, a través de su MCC, posee una buena percepción y apreciación de las familias beneficiarias, y ha contribuido al cierre de brechas en el desarrollo infantil temprano en sus zonas de intervención.

Sin embargo, mantiene aún aspectos a mejorar como la reducción de la centralización en la toma de decisiones, las cuales se concentran en la Sede Central; la presencia de un riesgo permanente para la sostenibilidad debido a la alta rotación

de actores comunales y personal; la falta de definición de perfiles específicos para los actores comunales que demanden mayores capacidades; la carencia de una cultura de retroalimentación que recoja la percepción y problemáticas de la zona de intervención; limitaciones en la gestión presupuestaria por insuficiencia o aprovechamiento indebido por parte de actores comunales y personal; y la sobrecarga laboral en los diversos niveles desde la zona de intervención hasta la Sede Central.

Los diversos desafíos y deficiencias identificadas en las evaluaciones e investigaciones citadas coinciden con la experiencia profesional analizada en el presente trabajo. El caso analizado del SAF del PNCM en la región Loreto, a partir de la experiencia como AT, presenta un MCC deficiente y afectado por la falta de un conocimiento y diagnóstico situacional de la zona de intervención por parte de la oficina regional y su personal, lo cual genera la falta de adaptación de sus actividades, tales como capacitaciones, mellando así también la capacidad de los actores comunales, tal y como menciona Trejo (2018).

Tal falta de conocimiento y diagnóstico situacional de la zona de intervención evidencia también una falta de comunicación y retroalimentación entre actores comunales y personal profesional del PNCM, careciendo además de alianzas con instituciones locales, lo cual profundiza tal distancia y desconocimiento entre ambos ámbitos de ejecución del Programa, como señalan también Cuarite y Quispe (2021).

Asimismo, en el caso en el que basa en el presente trabajo, se reconocieron importantes deficiencias en la gestión de los recursos, identificando una vulnerabilidad frente al aprovechamiento de recursos por parte de actores comunales y personal profesional del Programa, y también una limitación de tales recursos, lo cual deriva en un personal insuficiente y una sobrecarga laboral que limita la ejecución óptima del MCC, siendo esto reconocido también por el MIDIS (2022).

Sin embargo, el presente trabajo significa también un aporte importante al presentar otros factores que afectan la implementación del MCC, tales como las implicancias de tener al AT como actor central en la ejecución del Programa o las limitaciones de diseño y aplicación de los mecanismos y herramientas de supervisión y control de actividades. Tal profundización en el funcionamiento real del SAF del PNCM se logró a partir de tener una experiencia propia y directa en este, así como del recojo de testimonios de personal profesional y actores comunales, obtenido en base a un vínculo de confianza logrado durante la misma experiencia.

2. Contexto Institucional y Operativo del PNCM en la UT Loreto

En el presente capítulo se describe el contexto institucional y operativo del PNCM en base a las normas y directivas definidas para su ejecución con el propósito de comprender los objetivos del Programa, el organigrama de cargos y funciones, y los mecanismos y herramientas de supervisión y control establecidos para el desarrollo del Programa.

2.1. Objetivos del Programa Social y el Modelo de Cogestión Comunal

El PNCM tiene como objetivo contribuir al desarrollo infantil de niños y niñas menores de 36 meses de edad, así como mujeres gestantes. El Programa se encuentra dirigido a población que se encuentre en situación de pobreza tanto en zonas urbanas como rurales.

Para el caso de la atención a poblaciones en zonas rurales, el PNCM se desarrolla a través del SAF, el cual, según Resolución de Dirección Ejecutiva N° 002506-2024-MIDISI/PNCM, Directiva “Prestación del Servicio de Acompañamiento de Familias del PNCM” Versión N° 3, consiste en la realización de visitas semanales a los hogares beneficiarios y la participación de sesiones de socialización grupales donde se tratan temas sobre prácticas de crianza, cuidado infantil, controles prenatales y otros aspectos favorables al desarrollo infantil.

El PNCM, según Resolución de Dirección Ejecutiva N.° 001955-2024-MIDISI/PNCM, Directiva “Modelo de cogestión comunal para la implementación de los servicios y funcionamiento de los Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia en el Programa Nacional Cuna Más” Versión N° 8, lleva a cabo su ejecución a través del Modelo de Cogestión Comunal (MCC), el cual es una estrategia basada en la corresponsabilidad entre el Estado y la comunidad organizada, teniendo esta también participación en la vigilancia y el cumplimiento acorde a las directivas de los servicios del PNCM.

Así, el MCC busca promover el desarrollo de capacidades de los actores comunitarios y fomentar la participación, como base también para el empoderamiento, de la población en relación a la gestión de los servicios del Programa. En el MCC, el Estado cumple su rol a partir de desarrollar intervenciones, capacitaciones y acompañamiento a los actores comunales, proveyendo de recursos financieros a los Comités de Gestión para cubrir los gastos operativos.

Por otro lado, la comunidad cumple su rol desde el trabajo voluntario, ya sea este en los cargos de Juntas Directivas, Consejos de Vigilancia o de actores comunales, también denominados estos últimos, facilitadores.

El PNCM desde los diversos enfoques que fundamentan su ejecución, distingue condiciones necesarias para potenciar el MCC. Estas condiciones son las siguientes:

- Entender el territorio como unidad de análisis en favor de la planificación y gestión
- Comprender y analizar la dinámica social de las zonas de intervención para identificar actores clave
- Promover espacios de articulación territorial con los actores clave de la zona de intervención
- Desarrollar las capacidades de los equipos técnicos y actores comunales en favor de los objetivos del Programa
- Proveer de información oportuna y transparente a los actores comunales
- Consolidar mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de recursos financieros

De esta manera, el PNCM busca desarrollar su ejecución desde tres pilares principales.

- La Participación Ciudadana como forma de involucrar a la ciudadanía en la gestión pública, mejorando así su calidad de vida y promoviendo una cultura de cooperación.
- El Voluntariado dirigido a consolidar la acción en la implementación y vigilancia del PNCM por parte de la ciudadanía desde la solidaridad y sin priorizar los beneficios económicos o materiales.
- La Vigilancia Social presente como mecanismo de control de la ciudadanía respecto a la gestión pública, asegurando que los servicios sean implementados con calidad y transparencia.

De tal manera, mediante el MCC, el PNCM busca establecer como actor central a la comunidad y sus miembros a fin de que estos logren adentrarse y conocer la gestión pública, representar los intereses y necesidades de su población beneficiaria, y, con especial énfasis, ser los encargados de llevar a cabo la ejecución del Programa con una comunicación abierta y transparente.

2.2. Organización para la Gestión de los Servicios (Modelo de Cogestión)

El PNCM para promover y hacer efectiva la participación de las comunidades en la gestión de sus servicios presenta una organización mediante cuatro instancias principales:

- La Asamblea comunal es conformada por los residentes de la comunidad que se dispongan a participar voluntariamente. Se presenta como la máxima autoridad, decidiendo sobre la implementación del servicio, eligiendo por un periodo de dos años renovables o destituyendo a la Junta Directiva del Comité de Gestión y al Consejo de Vigilancia. Asimismo, está encargada de la aprobación de la rendición de cuentas y la evaluación al funcionamiento del servicio.
- El Comité de Gestión se encarga de representar a la comunidad en la cogestión de servicios del Programa. El CG se encuentra liderado y dirigido por la Junta Directiva (JD), la cual se compone de residentes de la comunidad que no presenten conflictos de interés ni antecedentes penales para ocupar los cargos de Presidente, Secretario, Tesorero y dos Vocales. Las principales funciones de la JD son la gestión de recursos financieros y bienes que sean otorgados por el PNCM, la supervisión del funcionamiento del servicio, y la rendición de cuentas anuales o semestrales.
- El Consejo de Vigilancia (CV) tiene la tarea principal de vigilar la calidad del servicio del Programa, el uso adecuado y en base a las directivas del manejo de recursos financieros, y el cumplimiento de metas. El CV se encuentra compuesto por tres miembros, denominados Vigilantes.
- Los Actores Comunales se encargan de ejecutar el servicio del Programa a través de los cargos de facilitadores y apoyo administrativo. Ambos cargos cuentan con un incentivo monetario por sus labores de voluntariado. Los facilitadores tienen la responsabilidad principal de realizar el acompañamiento a las familias de niños, niñas y gestantes beneficiarias mediante visitas domiciliarias y sesiones de socialización donde se promueven buenas prácticas de cuidado infantil. El apoyo administrativo (AA) se encarga de asistir en la gestión documentaria, principalmente en la justificación de gastos de recursos financieros, a la JD.

Cada una de las cuatro instancias y sus actores tienen una función específica en

la gestión del Programa: la Junta Directiva (JD) se encarga de administrar los recursos financieros, coordinar con las autoridades locales y garantizar la transparencia; el Comité de Vigilancia (CV) es responsable de denunciar irregularidades en la ejecución y proponer mejoras; los facilitadores realizan el acompañamiento directo a las familias beneficiarias; y el Apoyo Administrativo (AA) asiste en la presentación de las justificaciones de gasto.

Los diversos cargos descritos son escogidos por la Asamblea Comunal mediante un proceso de votación democrática, teniendo un enfoque que busca la prevención de situaciones de corrupción y mal manejo de los recursos otorgados por el PNCM, mediante la participación inclusiva de los residentes de la comunidad.

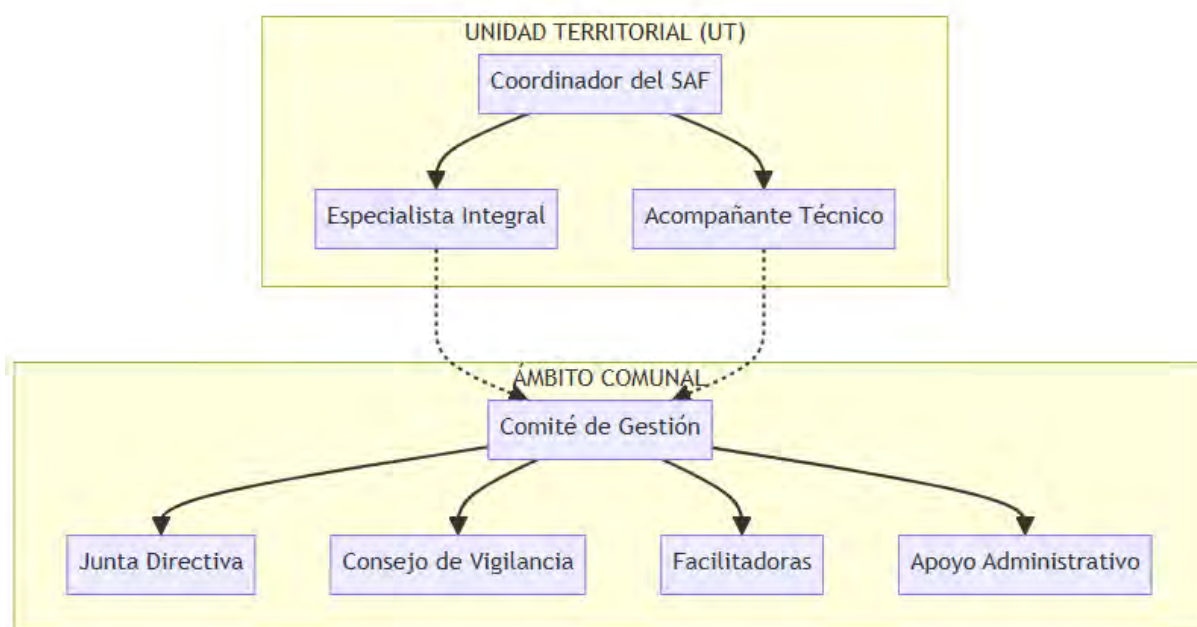
Por otro lado, se presentan también los cargos ejercidos por el personal de la Unidad Territorial (UT), los cuales, si bien no les corresponde ser los actores centrales del MCC, tienen un papel fundamental en el desarrollo de este, pues son los que, debido a sus funciones, tienen un contacto directo con la ejecución del MCC en la zona de intervención y los actores comunales a cargo de ella. Así, los tres cargos que cumplen tal papel son los siguientes:

- El Acompañante Técnico (AT) es el cargo responsable de planificar, ejecutar y registrar las acciones llevadas a cabo para la ejecución de los servicios del PNCM en los CG a su cargo. Además, cumple las labores de brindar asistencia técnica y acompañamiento a los miembros de la JD, CV, facilitadoras y AA en base a las estrategias, normatividad y lineamientos del PNCM. Asimismo, se encarga de organizar y desarrollar las acciones de capacitación de los actores comunales.
- El Especialista Integral (EI) supervisa el cumplimiento de las normativas del PNCM de los CG y los AT a su cargo, brindando capacitación y acompañamiento técnico, verificando el funcionamiento de los CG, promoviendo la articulación intersectorial y presentando informes con propuestas de mejora, asegurando la calidad de los servicios bajo el MCC y los enfoques territorial e intercultural.
- El Coordinador del SAF es el encargado de planificar, supervisar y evaluar la calidad del servicio, basado en el cumplimiento de los lineamientos del PNCM. Asimismo, coordina estrategias con instituciones locales para la mejora del servicio, fortalece la gestión territorial y supervisa el trabajo de

los AT. Además, proporciona informes técnicos relativos a focalización, desarrollo infantil y prácticas familiares para el reporte periódico del avance del Programa.

De tal manera, se definen los tres cargos descritos, los cuales, según las directivas y demás mecanismos normativos del PNCM, deben tener un contacto directo y conocimiento de la ejecución del Programa en las zonas de intervención; sin embargo, como se verá en el desarrollo de este trabajo, tal papel es casi en su totalidad desarrollado solo por el AT, siendo esto uno de los factores centrales de la problemática analizada en relación al MCC en el SAF.

Figura 1
Organigrama y relación entre ámbito regional (UT) y ámbito comunal (CG)



Nota. La figura muestra el organigrama (cargos y jerarquías) de la Unidad Territorial y el Comité de Gestión y el vínculo entre ambos ámbitos. Adaptado de *Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 001955-2024-MIDISI/PNCM, que aprueba la Directiva “Modelo de Cogestión Comunal para la Implementación de los Servicios y Funcionamiento de los Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia en el Programa Nacional Cuna Más” Versión N° 08* (pp. 30-46), por Programa Nacional Cuna Más, 2024, 10 de setiembre.

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Mecanismos de supervisión y control establecidos en el PNCM

Como se ve, el PNCM se ejecuta a través del MCC, prestando, en el desarrollo de este, una central atención a la vigilancia de la ejecución del Programa en sus diversos grupos de trabajo, principalmente, a nivel comunal. Para ello, el PNCM define una serie de mecanismos y herramientas para la supervisión y control.

Tales mecanismos y herramientas, son aplicados en todos los niveles del PNCM,

tanto desde la Sede Central, UT y CG, sirviendo también los dos primeros como supervisores del nivel o niveles que se encuentren por debajo en el organigrama.

Tabla 1
Niveles y mecanismos de supervisión y control en el PNCM

Nivel	Mecanismo	Descripción
Nacional (Sede Central)	Aprobación de cronogramas y transferencias	La Dirección Ejecutiva planifica y autoriza los planes de actividades y el envío de recursos financieros.
	Entrega y supervisión de justificaciones	La Unidad de Administración transfiere los fondos y revisa la documentación que sustenta los gastos realizados por los CG.
Regional (Unidades Territoriales - UT)	Asistencia Técnica y Supervisión	Brindan capacitación, acompañamiento y supervisión continua a los Comités de Gestión (CG) en la ejecución del Programa.
Comunal (Comité de Gestión - CG)	Ejecución de actividades y justificación	El CG (a través de su JD) es responsable de utilizar los recursos para las actividades planificadas y de presentar los comprobantes de gasto válidos.
	Formatos y fichas de registro	Herramientas para documentar las actividades realizadas (visitas, sesiones, etc.), sirviendo como evidencia del trabajo ejecutado.
Transversal (a todos los niveles)	Marco Legal y Normativo	Base constituida por leyes de control interno, decretos, resoluciones ministeriales y manuales específicos del PNCM.
	Etapas del Flujo Financiero	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programación: Planificación de actividades y presupuesto. 2. Requerimiento: Solicitud formal de fondos por parte del CG. 3. Transferencia: Envío oficial de los recursos. 4. Ejecución: Uso de los fondos según lo planificado. 5. Justificación: Presentación de comprobantes de gasto.
	Tipos de Transferencia	<ul style="list-style-type: none"> - Para el Servicio: Gastos administrativos (JD) e incentivos (facilitadores). - Para Materiales: Adquisición de bienes, equipos e insumos para actividades y beneficiarios.

Nota. La tabla muestra los niveles dentro de la organización del Programa Cuna Más, y los mecanismos de supervisión y control para la gestión de recursos financieros a ser aplicados en cada uno de esos niveles. Adaptado de *Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 001943-2024-MIDISI/PNCM, que aprueba la Directiva "Gestión de Recursos Financieros en el marco del Modelo de Cogestión Comunal del Programa Nacional Cuna Más" Versión N° 08* (p 45-73), por Programa Nacional Cuna Más, 2024, 6 de setiembre.

Fuente: Elaboración propia.

Además, los diversos mecanismos y herramientas de vigilancia se establecen

desde una base legal que incluye leyes, decretos y resoluciones que definen la regulación a partir del control interno, la consulta previa a pueblos indígenas, así como desde normativas específicas del PNCM y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

En el CG, primer nivel de aplicación de los mecanismos y herramientas de supervisión y control, se desarrolla también la ejecución del Programa en la zona de intervención, por lo que sus miembros junto con el Acompañante Técnico son los encargados de llevar a cabo tales labores.

Los mecanismos de supervisión y control se aplican como parte del proceso de ejecución del PNCM desde tres dimensiones sobre las cuales profundizaremos en el presente trabajo, las cuales son el MCC, la prestación del SAF y la gestión de recursos financieros.

Estas tres dimensiones involucran y suponen la responsabilidad de diversos niveles establecidos como responsables a nivel nacional, regional y comunal. A nivel nacional, desde la Sede Central, se presentan la Dirección Ejecutiva, encargada de la aprobación de los cronogramas de actividades y las transferencias de recursos; la Unidad de Administración, encargada de la entrega de las transferencias y supervisión de las justificaciones.

A nivel regional, se presentan las Unidades Territoriales, encargadas de la asistencia técnica y supervisión de la ejecución del Programa; y, a nivel comunal, se tiene al CG, encargado de la ejecución de actividades en la zona de intervención y la gestión y justificación de los recursos financieros.

Asimismo, la prestación del SAF y la gestión de los recursos financieros cuenta con diversas etapas. En primer lugar, se tiene a la programación, la cual consiste en la planificación de actividades y transferencias acorde a las metas de atención de cada CG. En segundo lugar, se presenta el Requerimiento, el cual refiere a la realización de solicitud de los recursos financieros mediante formatos específicos por parte del CG a la Unidad Técnica de Atención Integral (UTAI).

En tercer lugar, se encuentra la transferencia, la cual es la aprobación y transferencia de los recursos a nombre de la JD del CG, y la socialización de información respecto a ella conteniendo también las actividades específicas a realizar y el alcance de estas a nivel de beneficiarios. En cuarto lugar, la Ejecución, la cual consiste en el uso de los recursos por parte de la JD del CG según lo definido por el PNCM, en atención a las actividades programadas y necesidades del servicio, según

las normativas y plazos establecidos.

Por último, la aplicación de formatos y fichas de registro de actividades, junto a la justificación, la cual se dirige a la sustentación de gastos mediante la presentación de comprobantes válidos u otros documentos de sustento de entrega de recursos, compra de bienes o adquisición de servicios definidos por el PNCM según sus normativas y plazos establecidos.

Las actividades definidas como responsabilidades del CV y facilitadoras se estructuran acorde al uso o gasto de los recursos financieros complementándose entre sí para la ejecución adecuada del SAF en el PNCM. Así, en relación a los recursos, se encuentran las Transferencias para la Gestión del Servicio, las cuales se destinan a cubrir los gastos administrativos para las labores de la JD y los incentivos monetarios correspondientes a los facilitadores por sus labores de voluntariado en el acompañamiento a familias beneficiarias.

Por otro lado, se tiene las Transferencias para Materiales e Insumos, los cuales se destinan a la adquisición de bienes y equipamiento para el CV y los facilitadores para el desarrollo de sus labores; así también, se destinan para bienes (principalmente juguetes necesarios para las actividades de promoción del desarrollo infantil) a ser entregados a los beneficiarios u otras actividades complementarias que sean definidas en el PNCM.

El PNCM define entonces para la ejecución de actividades y la gestión de los recursos financieros a los niveles encargados, los responsables dentro de cada uno de esos niveles, las etapas del proceso y, a un nivel práctico, las herramientas o mecanismos mediante los cuales se sustentará y comprobará el cumplimiento de las actividades y el uso adecuado de los recursos con el fin de garantizar una ejecución del Programa alineada a los objetivos en favor de la población beneficiaria.

2.4. Herramientas de supervisión y control definidas por el PNCM

La puesta en práctica de los mecanismos de supervisión y control supone la aplicación de herramientas, las cuales se encuentran diseñadas y compartidas en las directivas. En específico, en la Directiva de Modelo de Cogestión Comunal, la directiva de Gestión de Recursos Financieros y la Directiva de Prestación del SAF, el PNCM establece los mecanismos y herramientas de registro, supervisión y control de las diversas actividades que componen la ejecución del Programa.

En relación a las áreas directivas, administrativas, de coordinación y, principalmente, la JD, se disponen los siguientes mecanismos y herramientas:

- Anexo N° 04 Formato de Requerimiento de Transferencias de Recursos Financieros al Comité de Gestión para la Gestión del SAF
- Anexo N° 08 Formato Requerimiento de Transferencias para Materiales e Insumos del Comité de Gestión - SAF
- Anexo N° 10 Carta de Autorización de Retiro de Recursos Financieros
- Anexo N° 11 Formato de Justificación de Gastos
- Anexo N° 12 Formato de Liquidación de Transferencia
- Anexo N° 14 Declaración Jurada de Gastos
- Anexo N° 15 Formato de Planilla de Movilidad
- Anexo N° 16 Formato de Devolución de Saldos No Ejecutados
- Anexo N° 21 Seguimiento Ejecución de Transferencias

Con respecto al CV, los mecanismos y herramientas son los siguientes:

- Anexo N° 54 Modelo Cronograma de Acciones de Vigilancia
- Anexo N° 56 Ficha de Vigilancia Comunal del SAF
- Anexo N° 58 Modelo Reporte de Acciones de Vigilancia
- Anexo N° 59 Formato Matriz de Acciones de Vigilancia
- Anexo N° 60 Informe del AT sobre el reporte de Acciones de Vigilancia

Finalmente, para el caso de las labores llevadas a cabo por las facilitadoras, se presentan los siguientes mecanismos y herramientas:

- Anexo N° 01: Cronograma de la facilitadora
- Anexo N° 02 Padrón de Familias
- Anexo N° 03 Ficha de la Visita domiciliaria a Familias con Gestante
- Anexo N° 04 Ficha de Visita Domiciliaria a Familias con niña o niño hasta los 36 meses y asistencia a Sesiones de Socialización

Como se observa, los mecanismos y herramientas de registro, supervisión y control son diversos y se aplican en las distintas áreas y niveles de ejecución del PNCM.

3. Sistematización de la Experiencia Profesional

En el presente capítulo se presenta la experiencia en el PNCM, desarrollando una descripción e introducción al análisis del contexto situacional de los CG, las incongruencias entre ejecución real y cumplimiento formal, dificultades por desconocimiento, herramientas limitadas, discrecionalidad y manipulación en los procedimientos; y las acciones correctivas tomadas para atender tales problemáticas.

3.1. Descripción del contexto situacional de los Comités de Gestión

Para entender el contexto y la descripción de las limitaciones y defectos de ejecución del MCC, se tendrá como referencia procesos transversales presentes tanto en informes, mi experiencia en el PNCM -tanto por experiencia directa como por conocimiento y testimonio de otros CG- y en la discusión pública sobre estos temas. A partir de estas fuentes, identifiqué cinco grandes ejes que pueden generar problemas de distinta magnitud.

En primer lugar, pueden existir problemas en el registro del cumplimiento total de metas de atención a beneficiarios, así como de las actividades correspondientes al CV y la entrega de informes de actividades mensuales. Además, diversos CG presentaban pendientes en sus justificaciones o devolución de recursos financieros por montos utilizados, pero sin respaldo en la documentación requerida, o por no haber podido ser utilizados dentro de los plazos dispuestos por el Programa, llevando tal situación a tener a la UT Loreto como la de mayor suma de recursos financieros pendientes de justificación a nivel nacional.

Tales hechos, suponían una alerta, y exponían una deficiencia en la supervisión y control llevados a cabo por los AT, así como por el resto de cargos en las áreas de ejecución y administración, pues no se aplicaban las acciones definidas en las directivas del Programa para obtener las justificaciones en los plazos pertinentes, ni tampoco se iniciaban los procesos que permitieran averiguar los motivos de tales incumplimientos.

Adicional a esto, identifiqué y obtuve testimonio de otros AT respecto a que en diversos CG se presentaba un incumplimiento en la práctica, pero un cumplimiento, desde los mecanismos y medios formales, de las actividades, entrega de materiales, insumos o montos de dinero asignados para las actividades del CV y las facilitadoras, así como también insumos que correspondían a ser recibidos por los beneficiarios.

Tales incumplimientos eran respecto a la entrega al CV de materiales para el registro de las labores de vigilancia y asignaciones monetarias para su traslado a los diversos centros poblados y caseríos dentro de la zona de intervención, imposibilitando así el cumplimiento de sus labores. Para el caso de las facilitadoras de los CG, el incumplimiento correspondía a la falta de entrega de materiales e insumos de oficina para el registro y realización de sus actividades, y también a recargas telefónicas a realizar para la comunicación con sus usuarias y demás miembros del PNCM.

Respecto al incumplimiento con los usuarios se presentaba la situación más grave, pues a estos les correspondía la mayor parte del presupuesto asignado, los cuales debían ser dirigidos a la compra de refrigerios (compuestos por agua mineral y galletas) en las diversas actividades organizadas por las facilitadoras y vinculadas a temas de desarrollo infantil.

De tal manera, por observación propia y testimonio de otros AT, facilitadoras y CV, durante los trabajos de campo para la supervisión y acompañamiento técnico en la implementación del Programa, pude conocer que las deficiencias mencionadas en relación al cumplimiento de actividades y gestión de recursos financieros se presentaban como una problemática común en diversos CG del SAF.

Sin embargo, como se mencionó, en diversas ocasiones, los informes de justificación de gastos y realización de actividades eran presentados cumpliendo los plazos dispuestos en las directivas del Programa, incluyendo los diversos mecanismos (formatos, plantillas, comprobantes de pago y otros documentos) para la sustentación del uso adecuado de los recursos financieros asignados a los CG y el cumplimiento de las actividades y metas de estos.

3.2. Incongruencias identificadas entre ejecución real y cumplimiento formal

De tal manera, se presentaban incongruencias entre los hechos observables y comunicados por testimonios de los involucrados, y los informes de cumplimiento de actividades, teniendo estos últimos como principal sustento la entrega de formatos y plantillas en que se registraba la realización de actividades de vigilancia, visitas domiciliarias a beneficiarios, entrega de materiales, insumos a las facilitadoras, vigilantes y beneficiarios.

Las incongruencias entre ejecución real y cumplimiento formal se posibilitan, en

parte, por el problema relativo al aseguramiento de la validez de los documentos y pruebas, en tanto sustento de ejecución de actividades y uso de recursos. Los documentos y pruebas de sustento en su mayoría eran en formato físico y completadas manualmente, por lo que se presentaba la probabilidad de que estos fueran manipulados y no expresaran el cumplimiento real.

Por tal motivo, conforme realizaba el cumplimiento de mis labores, inicié también el recojo de testimonios de los actores comunales del CG a mi cargo y de los AT de otros CG con el fin de conocer más en detalle las problemáticas identificadas y poder, a través de ello, elaborar e implementar medidas que contrarrestaran tales circunstancias negativas y perjudiciales a los objetivos reales del Programa.

Tales acciones las inicié de manera individual y autónoma, recogiendo y generando insumos que me permitieran fortalecer la supervisión y control del cumplimiento de actividades y el uso de recursos financieros, presentando, en primer lugar, un informe dirigido a la Coordinación del SAF, en el cual hacía una descripción de la situación del CG a mi cargo y solicitando el apoyo para la elaboración de un plan de atención de los problemas y deficiencias identificadas.

3.3. Falta de Conocimiento de Actores Comunales y Limitaciones de Mecanismos y Herramientas de Registro, Supervisión y Control

Los múltiples mecanismos y herramientas a ser aplicados por las diversas áreas y niveles del PNCM buscan un mayor control y posibilidad de detección de procedimientos inadecuados o incumplimiento de las directivas en alguno de los filtros; sin embargo, durante mi experiencia y la experiencia testimoniada por otros profesionales y actores comunales, pude observar que estos presentan serias deficiencias en la práctica.

Desde mi posición de AT, en el seguimiento y supervisión del trabajo de la JD, el CV y las facilitadoras, pude conocer, principalmente, las deficiencias de los mecanismos y herramientas de registro, supervisión y control aplicados por tales actores.

De manera general, los actores presentaban un conocimiento insuficiente de las formas establecidas por el PNCM para la aplicación de los mecanismos y herramientas, pero también un conocimiento insuficiente respecto a la existencia de algunas de esas herramientas, por lo que se podía llegar a un incumplimiento formal

de las labores que les correspondían.

En el caso de la JD, se presentaba un desconocimiento respecto al Formato de Requerimiento de Transferencias de Recursos, lo que generaba, a su vez, un desconocimiento de los presupuestos totales asignados mensualmente y los rubros específicos y cantidades de materiales a los cuales dirigir tales presupuestos.

En relación al CV, no se tenía un conocimiento preciso sobre la aplicación de la Ficha de Vigilancia Comunal; por ende, los miembros que participaban de dicho Consejo, no podían analizar y presentar los resultados de las fichas aplicadas. Asimismo, las facilitadoras mostraban dudas respecto al registro de sus actividades, aunque estas actoras presentaban un mayor nivel de conocimiento en comparación al dado por los miembros de la JD y el CV.

Por otro lado, se presentaba también una deficiencia en el diseño de los mecanismos y herramientas. En primer lugar, en la mayoría de actividades, los mecanismos y herramientas a aplicar se presentan como la única prueba de las actividades, teniendo solo en algunos casos el registro fotográfico como respaldo.

En segundo lugar, siendo estas las principales pruebas del desarrollo adecuado de las actividades, se presentan en su totalidad en formato físico (hojas de papel impresas con los formatos y llenadas de manera manual), lo cual suponía la posible manipulación de tales mecanismos y herramientas (llenado de los formatos a pesar de no haber realizado las actividades), no reflejando así el cumplimiento real de las actividades o el cómo estas fueron realizadas.

De tal manera, si bien se tiene mecanismos y herramientas de control y supervisión, estos presentan diversas deficiencias, principalmente en la posible manipulación de los formatos, los cuales se presentaban como pruebas formales del cumplimiento de las actividades, pero, en algunos casos, no representaban un cumplimiento real de tales actividades, así como tampoco el impacto que se busca que aquellas tengan en la población beneficiaria.

3.4. Preponderancia de las metas y discrecionalidad del AT

En el esquema operativo del PNCM, se identifica una sobrecarga de responsabilidades en el rol del AT. Esta situación deriva en problemas como deficiencias en la aplicación de mecanismos y herramientas de registro, supervisión y control de las actividades del programa.

La excesiva carga laboral asociada a este puesto puede afectar la calidad del desempeño del AT, limitando su capacidad para formar adecuadamente a los actores comunales debido a la falta de tiempo suficiente para realizar capacitaciones y difundir información relevante sobre la ejecución del Programa.

Esta problemática se ve agravada por el hecho de que el AT constituye el principal enlace entre la UT y la zona de intervención. Es el responsable de ejecutar las labores en campo e informar a la oficina regional, principalmente ante la Especialista Integral y la Coordinadora del SAF, cuyas visitas tienen únicamente una frecuencia anual o semestral.

Al recaer sobre el AT la responsabilidad central de la coordinación y supervisión, la calidad y el desarrollo de las actividades del PNCM dependen en gran medida de su labor. Además, funge como primera instancia en la evaluación de los mecanismos e instrumentos aplicados en campo.

Dicha concentración de funciones lo convierte también en responsable de trasladar la información registrada desde la zona de intervención hacia la UT. En este contexto, la presión por cumplir con las metas abre espacio para un posible ejercicio inadecuado de discrecionalidad en la elaboración y evaluación de reportes; más aún, siendo esto posible al no contar con controles externos que validen dicha información.

Así, tal margen de discrecionalidad se ve fuertemente influenciado por la obligación de presentar mecanismos y herramientas que acrediten el cumplimiento de metas mensuales en cada CG, se presentaban diversos casos en los que los AT, mediante manipulación y procedimientos inadecuados, mostraban un cumplimiento total de meta y un escenario ideal de ejecución de Programa. Además, las consecuencias del incumplimiento pueden significar para el AT y el CG a su cargo evaluaciones de desempeño desfavorables hasta procesos administrativos o legales.

Asimismo, cabe señalar que la presión por el cumplimiento también afecta a los actores comunales —integrantes de la JD, del CV y las facilitadoras—, incentivando en ocasiones la adopción de prácticas inadecuadas que priorizan el formalismo sobre el impacto real. A continuación, se detallan con mayor precisión los procedimientos inadecuados identificados en los distintos CG.

3.5. Procedimientos Inadecuados y Manipulación de Mecanismos y Herramientas de Supervisión y Control

Tal como se mencionó, el programa presenta dificultades para garantizar el adecuado seguimiento y validación de las pruebas o registros. Esta opacidad y ambigüedad puede influir en prácticas que no se adecuen a lo esperado ni a lo permitido.

Así, se identifica la posible ocurrencia de manipulación o procedimientos inadecuados en relación a las labores de las JD, las cuales pueden realizar la presentación del Requerimiento de Transferencia de Recursos Financieros sin un conocimiento completo respecto a la implicancia de estos, así como también la presentación de Comprobantes de Gasto y Formatos de Entrega deficientemente elaborados y organizados, limitando la capacidad de fiscalización, evaluación y verificación de estos por parte del personal administrativo del Programa.

La deficiencia en la elaboración y organización de los sustentos y justificaciones se presenta debido a los reducidos plazos en los que son requeridos por el área administrativa de la UT, pues usualmente se solicitan estos en el plazo de un día, pero el tiempo de elaboración y organización, por parte de los miembros del JD y su apoyo administrativo, puede suponer un plazo mínimo de dos días.

Por otro lado, los Comprobantes de Gasto y Formatos de Entrega pueden no representar un reflejo del uso adecuado de los recursos, pues los materiales e insumos que se suponía habían sido adquiridos, según esos documentos, no eran entregados a los miembros del CG o beneficiarios correspondientes, o los materiales e insumos adquiridos no correspondían a las especificaciones y requisitos definidos.

En el caso del CV, no se presenta un procedimiento inadecuado, sino más bien un desconocimiento del registro de acciones de vigilancia (entrevistas a facilitadoras y madres de familia de beneficiarios, llenado de formatos y evaluación de resultados), lo cual impedía atender e informar sobre las deficiencias en el uso de recursos financieros u otros inconvenientes y deficiencias en la ejecución del SAF.

Además, respecto a las labores del CV, se identificó que, debido a la carga laboral, los AT no logran capacitar adecuadamente a los miembros del CV, por lo que los informes de actividades de vigilancia a partir de su deficiencia no eran útiles como fuentes confiables para la supervisión, control y conocimiento del funcionamiento de los CG en las zonas de intervención.

Para el caso de las facilitadoras, las dudas o desconocimiento respecto a la aplicación de sus formatos no eran mayoritarias; además, el cumplimiento de sus actividades se correspondía tanto en la práctica como en los registros mediante formatos. Sin embargo, las labores de las facilitadoras se veían afectadas por los procedimientos inadecuados por parte de la JD y el AT, ya que, en algunas ocasiones, se podían ver desprovistas de materiales e insumos para ellas o sus beneficiarios.

Así, al iniciar mis labores como AT en el PNCM fui identificando tales situaciones inadecuadas, las cuales afectaban el desarrollo e impacto del PNCM en la población beneficiaria. Tales situaciones podían ser producto, en parte, en base a las dos posibles prácticas inadecuadas descritas en los párrafos anteriores. Por un lado, la posible manipulación de formatos de registro de actividades; y, por otro lado, la insuficiente o carente información presentada a los actores comunales involucrados en la ejecución del SAF del PNCM.

Como se mencionó anteriormente, una de las raíces principales que motivaba la difusión de las dos posibles prácticas inadecuadas descritas era la necesidad del cumplimiento formal de las metas, incluso si tales logros no se daban en la práctica, pues con una limitada comunicación e información a los actores comunales y la posible manipulación de los formatos de registro, se incrementa la posible discrecionalidad del AT en relación a la presentación de los mecanismos y herramientas de control y supervisión que, formalmente, expresaran el desarrollo completo y cumplimiento de las actividades sin inconvenientes o problemas durante la ejecución del SAF del PNCM.

3.6. Fortalecimiento de Mecanismos y Herramientas, y Aplicación de Nuevas Prácticas de Supervisión y Control

De tal manera, mediante los informes de actividades elaborados por los AT, los cuales exponen los mecanismos y herramientas de control y supervisión, se presenta en ocasiones una situación casi ideal de los CG. Tal situación, se posibilitaba desde el nivel de discrecionalidad de los AT, definido por las mismas funciones y capacidades de este.

Asimismo, el desconocimiento de los actores comunales (CV y facilitadoras), tanto por información limitada como por la falta de canales de comunicación con otras áreas y personal del PNCM, les impide comunicar respecto a situaciones deficientes o

inadecuadas en la ejecución del Programa.

Como se puede observar, el aspecto central desde el que parten las deficiencias y problemáticas en la implementación del MCC, es el cumplimiento de metas del Programa, las cuales predominan sobre la calidad y cumplimiento real de los objetivos. Además, se debe resaltar que el cumplimiento de metas corresponde como responsabilidad al personal profesional y actores comunales del PNCM en su conjunto, teniendo así a los diversos trabajadores y áreas de trabajo movidas hacia ese mismo objetivo, siendo esto difundido constantemente a través del discurso, convirtiéndose en motivación para, incluso, poder en algunas ocasiones llegar al incumplimiento de las directivas en la práctica, pero cumpliendo estas en lo formal.

De tal manera, las deficiencias en la presentación de los mecanismos y herramientas pueden llegar a ser funcionales a los objetivos del PNCM, existiendo una contradicción desde la cual las formas de proceder del PNCM se supeditan al cumplimiento de metas, aprovechando sus debilidades y deficiencias a nivel de diseño para presentar escenarios casi ideales en el desarrollo del PNCM.

Debido a las diversas deficiencias que identifique como generalizadas en el Programa, decido tratar tal situación en diversos niveles. Por un lado, se presentaron informes dirigidos a cargos superiores respecto a los problemas y deficiencias encontrados, a modo de proveer la mayor información posible de la situación real de ejecución del Programa en las zonas de intervención, para así tener la asesoría de personal de mayor experiencia y realizar la elaboración de un plan de atención y reorganización del manejo de los CG.

Por otro lado, luego de la entrega de informes y la elaboración del plan, se inició la implementación de este último, desarrollando acciones de capacitación y actualización de los conocimientos de los actores comunales respecto al uso de los formatos de registro para una aplicación adecuada de los mecanismos y herramientas de control y supervisión.

Además, se desarrolló una comunicación de mayor transparencia, buscando compartir y absolver la mayor cantidad de información respecto a las directivas, las actividades y responsabilidades, y los procedimientos adecuados a llevar a cabo para ellas, principalmente, en relación a los recursos financieros administrados por la JD.

Tales acciones de diagnóstico y mejora del control y supervisión del CG fueron implementadas en un lapso de cinco meses, encontrándome como el único responsable del CG en la zona de intervención, luego de tener la renuncia del AT

corresponsable. La disposición de los actores comunales respecto a las nuevas acciones implementadas fue muy buena, puesto que consideraban que estas favorecían al cumplimiento de las labores y los objetivos del PNCM con la población beneficiaría.

Las acciones llevadas a cabo para la mejora del control y supervisión se dirigieron a los tres grupos de actores comunales. Por un lado, para el caso de la JD se tuvo reuniones con la Presidenta y la Tesorera buscando tener el mayor conocimiento posible respecto al punto de partida en cuanto a prácticas habituales y conocimiento de tales miembros respecto al uso de recursos financieros.

Asimismo, cumpliendo con la Directiva del PNCM, se realizó una rendición de cuentas por parte de la JD para lo cual se convocó una Asamblea Comunal, en la que participó el CV, las facilitadoras y residentes de la comunidad, brindando información clara de los recursos financieros otorgados al CG, el uso de estos y qué parte de estos tenían para ese momento justificaciones pendientes. Al respecto, cabe señalar que la rendición de cuentas es definida como obligatoria como mínimo una vez por año según Directiva; sin embargo, tanto en el CG a mi cargo como en otros CG, estos no cumplen con la periodicidad referida.

En relación al CV, las acciones llevadas a cabo para la regularización de sus actividades y cumplimiento adecuado de sus funciones fueron la elección de una vigilante y la capacitación respecto a sus funciones. La elección de una nueva vigilante se dio debido a que el CG había venido trabajando con solo dos miembros del CV activos, cuando lo definido según la Directiva eran tres miembros, más aún cuando el CG tenía tres centros poblados principales distantes entre sí.

De tal manera, la integración de una nueva vigilante para completar el equipo encargado del CV, permitió una vigilancia constante en los tres centros poblados principales y las comunidades aledañas a estos.

Asimismo, la capacitación en la aplicación de las fichas de vigilancia supuso el adecuado registro de las acciones de vigilancia y la comunicación clara de las deficiencias e inconvenientes ocurridos en el desarrollo del PNCM, coadyuvando esto a una mejor comprensión y atención por parte de mi persona de los problemas dados en los centros poblados de la zona de intervención.

Además, la capacitación a los vigilantes se complementó con la elaboración del informe de vigilancia junto a los vigilantes, a pesar de esto ser solo una responsabilidad del AT, pues se consideró que de esa manera se transmitía la

perspectiva de los miembros del CV respecto a los hallazgos, así como también que ellos observaran el valor que se le daba a sus labores, como información y recomendaciones para la mejora en la ejecución del SAF del PNCM.

Respecto a las facilitadoras, se realizó una labor principalmente dirigida a la capacitación de estas para absolver las dudas respecto a la aplicación de sus formatos de registro y la integración de labores de articulación con instituciones y autoridades de los centros poblados y comunidades que atendían, como forma de establecer alianzas en beneficio de los logros de los objetivos con la población beneficiaria, pero también para dar a conocer el trabajo realizado por el PNCM con el objetivo de que se preste mayor atención a los logros, pero también de tener a la comunidad e instituciones como actores vigilantes de la ejecución del Programa.

Las labores de las facilitadoras incluían el seguimiento al estado de salud de sus beneficiarios a partir de verificar la realización de los "Controles de Crecimiento y Desarrollo" (CRED), realizados en los establecimientos de salud de sus comunidades, y los resultados obtenidos en estos. Sin embargo, estos no tenían un adecuado registro, pues las facilitadoras no conocían que tal tarea era parte de sus funciones y no contaban con una capacitación y herramienta que les permitiera tener un registro organizado y fiable de tal información.

Por ello, decidí elaborar una ficha de registro de CRED en la que se consolidaba la fecha de realización de los CRED y los resultados obtenidos en relación a peso, estatura, dosaje de anemia y tratamiento de esta, en caso correspondiera. Las fichas de registro fueron diseñadas para cada una de las 20 facilitadoras, incluyendo en cada una de ellas a sus 10 usuarios, por lo que se realizó la capacitación y aplicación de prueba de estas durante el primer mes de su aplicación, en el cual se absolvieron las dudas, teniendo para el segundo mes un registro más sólido y válido respecto al estado de salud de los beneficiarios.

De tal manera, se contribuyó a la mejora del registro de información de los beneficiarios y, con esto, al conocimiento sobre el impacto o coadyuvancia del PNCM en el estado y la atención de salud de tales casos, principalmente, en relación a la cantidad de niños y niñas diagnosticados con anemia, y el cumplimiento del tratamiento contra tal condición.

Adicionalmente, las acciones de mejora incluyeron también el compartir de manera más abierta la información respecto a los recursos financieros administrados por la JD, comunicando en reuniones, que incluían a todos los miembros del CG, de manera

clara y precisa respecto a los montos asignados al CG cada mes y los materiales e insumos a los cuales debían ser dirigidos estos, así como también los formatos, comprobantes y demás documentos mediante los cuales debía sustentarse el uso adecuado de los recursos financieros.

Además, se brindó a los miembros del CG los números de celular de los profesionales en los diversos cargos de coordinación, administración y área legal de la UT como forma de establecer nuevos canales de comunicación entre la zona de intervención y la oficina regional, teniendo de esta manera una posibilidad de comunicación y supervisión no solo desde el AT, sino también desde otros cargos de manera más directa.

Las reuniones fueron dirigidas tanto a la JD, el CV y las facilitadoras, pues, como se señaló, anteriormente las JD en ocasiones no se encuentran informadas de manera completa respecto a sus funciones y responsabilidades; y el CV y las facilitadoras habitualmente no son informados respecto a los recursos financieros, pues se entiende que esto no es del todo necesario al no formar parte de sus funciones.

Cabe señalar que la mayoría de mejoras implementadas eran definidas como parte de las responsabilidades del AT, según las directivas del Programa, pero en algunas ocasiones estas no son implementadas debidamente o son obviadas por los AT encargados, debido a la carga laboral y otros factores que llevan a un deficiente cumplimiento de sus funciones. Las mejoras que fueron propuestas, elaboradas y aplicadas por mi persona fueron principalmente las relativas al involucramiento del CV en la elaboración del informe de acciones de vigilancia, la ficha de registro y seguimiento de los CRED, y la disposición de canales de comunicación vía telefónica entre los miembros del CG y los profesionales del Programa de la UT.

Así, las mejoras se basaron en tres líneas directrices y de acción, las cuales fueron establecer una mayor transparencia en la información compartida a los diversos actores comunales miembros del CG, al personal de las áreas de coordinación y administración de la UT y a la comunidad e instituciones de la zona de intervención; desarrollar una comunicación más fluida y abierta a través de reuniones periódicas y la apertura de canales de comunicación tanto entre los actores comunales con el AT, así como con el personal de la UT; y la capacitación continua de los actores comunales respecto a labores propias de su responsabilidad como a labores correspondiente a los otros actores.

4. Factores de Debilitamiento del Modelo de Cogestión Comunal

De tal manera, la situación del CG a mi cargo presentaba diversas problemáticas, las cuales mantenían una reproducción que permitía dar la imagen de una ejecución y funcionalidad del modelo de cogestión comunal, al tener un cumplimiento casi óptimo e ideal de las actividades del Programa, pero solo, mediante el sustento de los mecanismos formales.

En relación a la situación descrita, como se ha ido mencionando, se pueden identificar desde una perspectiva sociológica diversos factores que influyen y hacen posible la reproducción a la que se hace referencia.

Tales factores se detallan a continuación en una organización de estos en tres grupos que permitirán comprender como estos se presentaban y establecían, así como también la relevancia e interdependencia entre ellos.

4.1. Factores estructurales

En primer lugar, se distinguen los factores estructurales que dan cuenta de aspectos fundamentales sobre los cuales se define el contexto en el que se implementa el PNCM.

4.1.1. Factor Territorial-Geográfico

Por un lado, se presenta el factor territorial-geográfico de la región Loreto, el cual es el de mayor complejidad debido a las dificultades que supone en la ejecución del Programa, así como en los recursos y herramientas disponibles para superarlo o hacerle frente.

La región Loreto tiene una superficie territorial de más de 368 mil km², siendo con ello la de mayor extensión entre las 25 regiones del Perú (INEI, 2022); sin embargo, debido a su geografía, el desarrollo de su conectividad vial terrestre es muy limitada, siendo -en contraste con su superficie- una de las regiones con menor infraestructura vial, teniendo, a julio de 2024, 972 km de carreteras, ubicándose sólo por encima de la Provincia Constitucional del Callao (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2024).

De tal manera, y acorde a las características geográficas de la región, la conectividad vial es predominantemente fluvial, teniendo en su territorio a los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas, y sus afluentes Morona, Tigre, Napo, Yavarí

y Putumayo (Malaver y Ponce, 2022). Asimismo, el Sistema Portuario Nacional cuenta con 34 terminales portuarios y embarcaderos en el ámbito fluvial, encontrándose 30 de ellos en la región Loreto (Autoridad Portuaria Nacional, 2025).

Así, la región Loreto siendo la de mayor tamaño entre las 25 regiones del país basa su conectividad y transporte interno en vías fluviales, significando esto un mayor tiempo de viaje y limitaciones en los horarios de viaje en comparación a lo que se presentaría en vías terrestres o aéreas¹.

Acorde a tal realidad, la predominancia del transporte fluvial se hacía presente en la ejecución del PNCM, teniendo que 34 de los 38 CG tenían una conexión con la capital regional sólo por medios de transporte de navegación por río, significando esto en algunos casos traslados a la zona de intervención de hasta un día y medio.

El factor en mención lleva a una limitada conexión entre el CG desde la zona de intervención y la UT desde la capital regional, tanto a nivel físico como de interrelación personal y de conocimiento mutuo respecto a la realidad y formas de llevar a cabo sus labores en cada uno de los espacios de ejecución del PNCM. La UT y el CG permanecen desconectados, sin contar, desde el diseño del Programa, con acciones y orientaciones claras de cómo establecer una relación permanente de soporte y control mutuo entre ambos espacios de ejecución.

4.1.2. Factor de Limitación de Recursos

Otro de los factores estructurales se presenta en la limitada disposición de recursos para la ejecución de las labores que demanda el Programa, interactuando esta con el factor territorial-geográfico, y agravando su insuficiencia en consecuencia a este.

Los recursos que dispone el Programa para el desarrollo de las actividades se dirigen a diversas áreas, entre los cuales detallaré para este factor el de recursos otorgados al AT para el cumplimiento de sus labores en la zona de intervención, al haber tenido una experiencia directa con este.

El AT debe cumplir sus labores, principalmente, en la zona de intervención, por lo que recibe un presupuesto que debe ser utilizado en transporte para la supervisión y acompañamiento a los miembros del CG en los diversos centros poblados de

¹ Como referencia del mayor tiempo de viaje, la distancia por río entre el distrito de Iquitos y el distrito de Indiana es de 32 km, teniendo un tiempo de viaje de entre 1 a 3 horas, dependiendo del tipo de embarcación utilizado, mientras que una distancia similar en vías rápidas como carreteras supondrían de 30 a 40 minutos de viaje. Ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6988192/6025061-informe-n144-2023-mtc-19-01-04.pdf>.

intervención, teniendo que tener esto una duración aproximada de 25 días.

Sin embargo, debido a las condiciones geográficas y de desarrollo de conectividad en las zonas rurales de intervención, el transporte a contratar debe ser privado, siendo insuficiente para cubrir la cantidad de días definida según la planificación de actividades de cada AT.

De tal manera, el AT ve limitada su capacidad de movilidad al interior del territorio cubierto por el CG, teniendo que optar solo por la supervisión y acompañamiento a alrededor del 30% de centros poblados que forman parte de la zona de intervención de manera mensual, rotando los centros poblados visitados para cubrir estos en un periodo de labores de entre tres a cuatro meses.

Por ello, la supervisión y acompañamiento directo del AT en las zonas de intervención no se hace posible, a pesar de ser obligatorio como parte de sus labores mensuales, encontrando una posible salida a tal incumplimiento en la manipulación de los mecanismos y herramientas de registro de actividades, descrita anteriormente.

Entonces, se tiene una cogestión comunal limitada en su ejecución y funcionalidad por la insuficiencia de los actores externos pertenecientes al equipo profesional de la UT, los cuales, frente a las limitaciones de conectividad física y comunicacional, así como por limitados recursos, no logran cumplir con una supervisión, control y acompañamiento de y en las zonas de intervención, inclusive esto en el caso del AT, el cual es el principal responsable de la interacción con el CG y la zona de intervención.

Más aún, la situación se agrava en la búsqueda de superar las limitaciones descritas, pues se abren posibilidades de procedimientos inadecuados relativos al uso de los mecanismos y herramientas de supervisión y control.

4.2. Factores institucionales

En segundo lugar, se distinguen los factores institucionales, los cuales hacen referencia a las características de diseño y capacidad que posee la UT Loreto del Programa Nacional Cuna Más para su ejecución, tanto en relación a los planes y discursos que definen sus acciones, la organización de los cargos y el conjunto de labores asumidas a ser cumplidas.

4.2.1. Factor de Preponderancia de Metas

Entre los factores institucionales del PNCM se encuentra el de la preponderancia

de las metas como objetivo central de la ejecución, expresado esto permanentemente desde el discurso emitido por las diversas áreas y cargos del Programa, tanto desde la coordinación como desde las áreas administrativas y legal.

De tal manera, la preponderancia y énfasis del cumplimiento de metas desde el discurso se lleva a la práctica mediante los diversos actores, entre ellos el AT, los cuales motivados -y obteniendo en tal discurso un sustento para acciones y procedimientos inadecuados- logran presentar un cumplimiento de las metas -en algunos casos, desde una posible manipulación- en los mecanismos y herramientas de registro, incluso cuando las actividades y metas no fueron cumplidas en la práctica.

Así, las acciones y procedimiento inadecuados se reproducen, encontrando por un lado actores, principalmente el AT, motivados por la presión y necesidad de mostrar un cumplimiento de sus labores; y, por otro lado, la laxitud y, en algunos casos, el incentivo y coadyuvancia del resto de actores que conforman el equipo de profesionales en las diversas áreas.

4.2.2. Factor de Carga Laboral

Asimismo, entre los factores institucionales se encuentra la capacidad del equipo de profesionales de la UT para cumplir las actividades y metas del Programa. En el caso del AT, como se ha señalado anteriormente, no se presentan las condiciones suficientes para un cumplimiento total de sus actividades, siendo entre tales condiciones el factor de la carga laboral el que lleva a tal situación, agregándose y conjugándose a la predominancia del cumplimiento de metas para un cumplimiento ficticio de las actividades y de la cogestión comunal.

El AT se encuentra en una posición y situación en la que debe utilizar los recursos que tenga a la mano para mostrar un cumplimiento de sus labores, sean estos incluso inadecuados, pues la ejecución y consolidación de evidencias del funcionamiento del modelo de cogestión comunal y el Programa recae en tal cargo, y, peor aún, en un contexto en el que en caso no se cumplan las metas, se deberá justificar mediante la elaboración de informes y recolección de sustentos que significarán en la práctica una mayor carga laboral.

4.2.3. Factor de la Estructura Organizativa del PNCM

Finalmente, entre los factores institucionales se presenta la estructura organizativa

del PNCM, la cual se sostiene en base a los factores institucionales previamente descritos. En el Programa, si bien se cuenta con diversos cargos ocupados por profesionales tanto en el área de implementación con coordinadores y especialista, así como en el área administrativa o legal, el nodo de conexión permanente entre UT y CG recae únicamente en el AT, teniendo este una centralidad en la conexión y ejecución del Programa entre ambos espacios.

El AT al cumplir principalmente sus labores en la zona de intervención es el encargado de supervisar y acompañar las actividades del CG, presentando el cumplimiento de estas mediante la consolidación de los mecanismos y herramientas de control y registro, y la redacción de informes que den cuenta de ellos.

Así, el AT se encuentra bajo las condiciones dadas por los factores relativos a la expectativa de cumplimiento de metas y una carga laboral que sobrepasa sus capacidades, lo cual lleva a que el AT tenga aquellos factores como incentivos o, también, sirvan como excusa para la reproducción de procedimientos inadecuados, los cuales llegan a un extremo a través de la discrecionalidad que posee el AT al ser un actor que carece de un control o supervisión real en el espacio de ejecución del PNCM donde este funciona como nodo entre la UT y el CG.

Además, es reconocible tal situación en su extremo debido a que el AT no solo comete los procedimientos inadecuados como formas mediante las cuales busca el cumplimiento de metas, sino que estas pueden basarse en acciones y fines desligados de las metas que lo que buscan es el aprovechamiento de recursos y beneficios obtenibles del Programa, tal y como se puede presentar en el uso inadecuado de recursos financieros, la ausencia del AT en la zona de intervención, entre otros.

4.3. Factores socioculturales

En tercer lugar, se reconoce también los factores socioculturales, los cuales comprenden y expresan las condiciones y capacidades que poseen los miembros del CG y las comunidades en las cuales se desarrolla el Programa y el Modelo de Cogestión Comunal.

4.3.1. Factor de Capacidad del CG

Por un lado, se tiene el factor de la capacidad de ejecución del Programa por parte de los diversos miembros del CG (JD, CV y facilitadoras), el cual se ve limitado tanto

por la comprensión de los miembros respecto a sus actividades, la carga laboral que estos tienen, y la disposición de los miembros por cumplir adecuadamente sus actividades.

En relación a las deficiencias en la comprensión y ejecución de las actividades por parte de los miembros del CG, se encuentra la raíz de estas en la limitada capacitación o falta de disposición del AT, e inacción del resto de profesionales de la UT, en parte por no tener responsabilidad directa, por brindar información completa y actualizada, lo cual se presentaba tanto por la falta de capacidad debido a la carga laboral, pero también por las ventajas que suponen el generar vacíos de información para obtener beneficios indebidos de los recursos provistos en el Programa, denotando aquí también relaciones de poder entre el profesional externo a la comunidad, perteneciente a un contexto de pobreza y vulnerabilidad, y los miembros de esta.

Asimismo, como se indicó para el caso del AT, se presenta la carga laboral como factor que genera deficiencias en la capacidad de ejecución de los miembros del CG, teniendo recursos limitados para la atención plena de sus beneficiarios en las condiciones geográficas de las zonas de intervención.

Además, se identifica también una falta o deficiente disposición para el cumplimiento adecuado y oportuno de las labores, incurriendo los miembros del CG en la manipulación de los mecanismos y herramientas para presentar, ellos también, un cumplimiento solo formal de las actividades.

En tales situaciones se debe establecer una distinción entre las acciones llevadas a cabo por las facilitadoras y el CV, y la JD. Por un lado, las facilitadoras y el CV presentaban formatos de registro de actividades no realizadas, teniendo para ello intervención incluso de cuidadoras de los beneficiarios, las cuales accedían a firmar tales formatos o firmaban estos por desconocimiento ante el pedido de los miembros del CG.

Por otro lado, los miembros de la JD incurren en el incumplimiento de sus labores y responsabilidades teniendo como objetivo no la atención a las metas, sino más directamente el posible uso inadecuado de los recursos financieros, desarrollando esto, en ocasiones, en coordinación con el AT, obteniendo sustentos y evidencias deficientes o con una organización no adecuada para su fiscalización.

4.3.2. Factor de Extensión Sistémica de Prácticas Inadecuadas

Finalmente, los diversos factores descritos tanto desde lo estructural, lo institucional y lo sociocultural contienen entre ellos un conjunto de prácticas inadecuadas que se establecen, en parte, desde la supeditación de las directivas y las normas en favor del cumplimiento formal de las metas, logrando justificar tales prácticas en la continuidad del Programa, pero obteniendo beneficios a nivel personal o de grupo.

De tal manera, se presenta entonces un contexto social y cultural de prácticas inadecuadas, y permisividad frente a estas, de manera extendida, encontrando así un sistema de corrupción que se inserta en el sistema formal, acorde a Tripp (2001), y lleva a una interdependencia y correspondencia entre los distintos niveles de ejecución de la UT y los CG del PNCM, en el que todos dirigen sus acciones e inacciones hacia un mismo fin con el objetivo de lograr el beneficio del cumplimiento formal de metas y, con ello, la continuidad del Programa, o, también, beneficios más particulares como el aprovechamiento individual o grupal de los recursos asignados para la ejecución.

Desde mi experiencia profesional, logré identificar los diversos factores descritos, los cuales se entrelazan en sus orígenes y efectos. De tal manera, se encuentra en la práctica un cumplimiento de metas que supone enfrentarse a una carga laboral y unos recursos insuficientes.

Tales condiciones delimitan la capacidad real del AT, el cual favorecido por su centralidad en la ejecución y nexo entre UT y CG, saca provecho de la desconexión derivada de la situación geográfica y las limitaciones de los miembros del CG, los cuales también logran obtener beneficios de tal situación, enmarcándose esto en un sistema sociocultural que permite y promueve las prácticas y procedimientos inadecuados como forma de saltar los controles y las barreras, lograr los objetivos y metas, y sacar provecho y beneficios materiales e inmateriales del PNCM.

Sin embargo, debe remarcarse que la interrelación y, en ocasiones, continuidad entre los factores identificados no sigue necesariamente una dirección lineal y unívoca; sino que estos interactúan en una dinámica compleja donde las relaciones de causa-efecto son recíprocas y pueden invertirse según el contexto.

Tabla 2
Factores de Debilitamiento del Modelo de Cogestión Comunal

Categoría	Factor	Descripción
1. Factores Estructurales (Contexto físico y recursos)	1.1. Territorial-Geográfico	<ul style="list-style-type: none"> - Loreto es la región más extensa del Perú, con conectividad vial limitada y predominancia de transporte fluvial. - Dificulta la supervisión y acompañamiento del AT a los CG. - Desconexión física y operativa entre la UT y los CG.
	1.2. Limitación de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiencia de recursos financieros y logísticos para cubrir las actividades. - El AT solo supervisa ~30% de centros poblados mensualmente. - Fomenta manipulación de registros para simular cumplimiento.
	2.1. Preponderancia de Metas	<ul style="list-style-type: none"> - Priorización del cumplimiento formal de metas sobre la calidad. - Discurso institucional que incentiva prácticas inadecuadas (ej. falsificación de evidencias).
2. Factores Institucionales (Diseño y gestión del PNCM)	2.2. Carga Laboral	<ul style="list-style-type: none"> - Sobrecarga de trabajo para el AT y otros profesionales. - Justifica incumplimientos o manipulación para evitar sanciones o informes adicionales.
	2.3. Estructura Organizativa	<ul style="list-style-type: none"> - Centralidad del AT como único nexo entre UT y CG. - Falta de supervisión real al AT, lo que facilita discrecionalidad y corrupción.
	3. Factores Socioculturales (Actores locales)	3.1. Capacidad del CG
3.2. Extensión Sistémica de Prácticas Inadecuadas		<ul style="list-style-type: none"> - Normalización de la corrupción como mecanismo para cumplir metas u obtener beneficios. - Interdependencia entre actores (UT, AT, CG) para mantener el sistema.

Nota. La tabla muestra de manera resumida los factores causales o influyentes en el debilitamiento del Modelo de Cogestión Comunal identificados a partir de la experiencia profesional.

Fuente: Elaboración propia.

5. Propuestas para el Fortalecimiento del Modelo de Gestión Comunal

A partir de mi experiencia profesional en el SAF del PNCM, pude observar y recoger testimonio de la aplicación del MCC y las debilidades de este, por lo cual se propone aquí un modelo que fortalezca la cogestión desarrollando una mayor conexión entre CG y UT. Tal conexión encuentra su desarrollo y consolidación a través de la creación de nuevos espacios de contacto y trabajo cooperativo, coadyuvados a su vez por la utilización de recursos tecnológicos que favorezcan y reduzcan las labores de procesamiento y análisis de la información producida en la zona de intervención.

Las mejoras implementadas en el CG para establecer un modelo de cogestión comunal más óptimo y lograr una mejor atención de los beneficiarios significaron un avance; sin embargo, no se presentaban como suficientes para la prevención de procedimientos inadecuados, puesto que la mayoría de ellas ya estaban establecidas en las directivas, mas no eran aplicadas.

Tal situación supuso que mi persona, en mi función de AT, se presentara como el agente que dio inicio al alineamiento de sus labores al cumplimiento de las directivas y que, además, en colaboración con sus cargos superiores, estableció nuevas acciones dirigidas a la mejora de la supervisión y control. Por ello, la posibilidad de que tales mejoras adquieran continuidad podía verse afectada por la rotación del personal, teniendo, por ejemplo, la asignación de otro CG a mi cargo o mi renuncia al PNCM, tal y como se dio.

De tal manera, se presenta a continuación un repaso por los cambios implementados en relación a los mecanismos y herramientas de supervisión y control, y las mejoras y fortalecimiento que deberían desarrollarse en ellos para establecer prácticas en favor de una ejecución óptima del Programa para el cumplimiento de los objetivos y el impacto en los beneficiarios.

5.1. Transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas y la difusión de información financiera a los miembros del CG se presentaron como mecanismos de transparencia que, a pesar de los buenos resultados, dependían para su ejecución de la disposición del AT. Por ello, se debe llevar a cabo un seguimiento desde la Coordinación del SAF respecto al cumplimiento anual o semestral de la rendición de cuentas y la elaboración de un informe que

consolide el cumplimiento, la situación y los hallazgos en los CG del Servicio.

Asimismo, la difusión e instrucción respecto a la información financiera, los rubros, materiales e insumos que deben ser atendidos o adquiridos con estos, y las responsabilidades de la JD deben ser dirigidos no solo a esta última, sino también establecer en las directivas que se incluya periódicamente a los miembros del CV y las facilitadoras, así como también una autoridad voluntaria de la comunidad, a través de reuniones a realizar en la UT, siendo llevadas a cabo estas por las áreas administrativas, de coordinación y la legal.

Además, se debe resaltar que tales reuniones generaran una relación más directa y de mayor confianza entre miembros del CG y personal de la UT, coadyuvando esto a la consolidación y efectividad de las propuestas de mejora de control y supervisión implementadas, y con ello a una mejor conexión y conocimiento mutuo entre ambos ámbitos de desarrollo y gestión del PNCM.

5.2. Involucramiento del CV en la supervisión y control

Las actividades de vigilancia y su consolidación dependen también, principalmente, de la disposición del AT por realizarlas adecuadamente, puesto que, según las directivas, la responsabilidad de realizar el informe mensual corresponde al AT, pudiendo este no informar o incluir en este las situaciones relativas a procedimientos inadecuados o problemas en la ejecución del Programa.

5.3. Capacitación y fortalecimiento de actores comunales

La capacitación de actores comunales en las metodologías a aplicar en la atención a sus beneficiarios y la aplicación de formatos de registro son aspectos definidos en las directivas, pero sobre los cuales el AT tiene limitaciones de realizarlos óptimamente debido a la carga laboral o, incluso, tener la posibilidad de manipular la generación de evidencias de su realización.

Sin embargo, tal posibilidad de manipulación puede ser reducida a través del acceso a información sobre el manejo de recursos financieros a los miembros del CV y las facilitadoras, puesto que al conocer las fechas en que se asigna el presupuesto para las capacitaciones, podrán solicitar o exigir al AT la realización de estas, en caso esto no se dé por iniciativa propia de tal cargo.

De tal manera, esto da mayor relevancia a la propuesta, anteriormente

mencionada, de establecer mediante directivas la realización de reuniones de difusión e instrucción respecto a los recursos financieros y temas relativos a estos que incluyan no solo al responsable directo, tal y como es la JD, sino también a representantes del CV y las facilitadoras o, también, a autoridades voluntarias de las comunidades.

5.4. Implementación de nuevas herramientas de registro

La implementación de fichas de registro de CRED debe tener una formalización e inclusión en las directivas como un nuevo formato a ser aplicado por las facilitadoras, teniendo así un recojo de información del estado de salud y desarrollo de los beneficiarios con mayor sustento, estableciendo así un registro real del impacto del Programa en la prevención de la anemia y otras condiciones que afectan al desarrollo infantil.

Tales fichas de registro, al igual que los otros formatos aplicados, pueden ser manipulados y presentar información no verídica; sin embargo, su aplicación supone un avance, dada la situación de, previamente, no haber contado con un formato que guiara y definiera la forma de recoger la información de los CRED, más allá del PNCM haber establecido la acción de adjuntar una fotografía de las cartillas de CRED para su registro en el sistema integrado, ya que esto, dados los sistemas y recursos con los que cuenta el Programa, no podía ser revisado y verificado en cuanto a su validez.

5.5. Apertura de canales de comunicación

La apertura de canales de comunicación entre miembros del CG y personal de la UT mediante vía telefónica u otros medios de comunicación debe establecer también desde las directivas. El PNCM incluye las labores de seguimiento del CG en modalidades presencial y a distancia a cargo de la EI, la Coordinadora del SAF y la Coordinadora de la UT; sin embargo, estos se realizan solo semestralmente o anualmente.

Por ello, el tener canales de comunicación de mayor frecuencia son necesarios para un mayor y mejor conocimiento del personal de la UT respecto a la ejecución del PNCM en las zonas de intervención. Así, las directivas deben incluir que los EI o el Coordinador del SAF elabore un directorio con los números de celular y otros medios de comunicación del personal de coordinación, administración y área legal.

El directorio debe ser entregado en las reuniones de difusión e instrucción en la UT

a los diversos actores comunales, indicando que los canales de comunicación se encuentran permanentemente abiertos y deben servir para dar cuenta de posibles situaciones de conflicto o dificultades dadas en la ejecución del Programa en las zonas de intervención, basando tal apertura, también, en el desarrollo y consolidación de una relación más directa y de mayor confianza que, como se señaló, se produciría a partir de las reuniones periódicas de difusión e instrucción.

5.6. Desarrollo de alianzas con instituciones y autoridades comunales

La mayor integración de la comunidad y alianza con instituciones es también una de las labores a fortalecer, pues estas permitirán tener mejores resultados o plantear actividades en favor de los beneficiarios, pero también contribuirán en dar a conocer el trabajo del PNCM, teniendo así a las instituciones como actores de vigilancia y, además, difundir los logros alcanzados, teniendo al Programa como modelo de ejecución en favor de poblaciones vulnerables.

5.7. Capacitación y utilización de herramientas de inteligencia artificial para el procesamiento de la información

Las propuestas de mejora en el control y supervisión suponen un incremento de la carga laboral para el personal de las diversos áreas y niveles del PNCM, siendo este uno de los factores que motiva la ejecución de un MCC debilitado y una desconexión y desconocimiento del personal del UT sobre las zonas de intervención.

Por ello, una última propuesta de mejora, es relativa a la capacitación del personal del PNCM en la utilización de herramientas de inteligencia artificial, muchas de ellas gratuitas, que permitan un procesamiento, gestión y análisis de la información recogida en las zonas de intervención, las cuales son consolidadas principalmente en los informes mensuales presentados por los AT respecto a las diversas actividades obligatorias en cada CG.

Actualmente, la revisión de los informes y su consolidación se presentan a cargo del Coordinador y los EI del SAF, teniendo decenas de CG bajo su responsabilidad, lo cual supone una carga de trabajo elevada para el personal.

Sin embargo, tal carga laboral puede ser reducida con el uso de herramientas de inteligencia artificial, dejando así capacidad y tiempo disponible al personal para un mejor análisis de la información recibida, pero también para atender las nuevas

labores de mejora del modelo de cogestión comunal propuestas, tales como las reuniones de difusión e instrucción, y los canales de comunicación con los miembros del CG, logrando así un mayor contacto y conocimiento de la ejecución del PNCM en la zona de intervención.

Como se puede observar, las propuestas de mejora y optimización del MCC buscan involucrar a una mayor cantidad de actores del CG y la UT con el objetivo de reducir el margen de discrecionalidad que posee actualmente el AT para las labores de supervisión y control.

Sin embargo, no debe entenderse con esto que el AT es el único causante de las problemáticas descritas, sino que, como se señaló, tal discrecionalidad se da, también, entre otros factores, como producto de la falta o reducida acción de los actores comunales del CG y profesionales de la UT. Por ello, se propone establecer las mejoras desde las directivas, estableciendo nuevas obligaciones para tales actores, posibilitadas estas por el uso de herramientas tecnológicas que reducirían la carga laboral y generarían mayor disponibilidad de tiempo para atender las nuevas tareas.

Así, se pasa de un MCC reducido a uno de mayor alcance e involucramiento de actores, estableciendo ya no solo uno o dos canales de control y supervisión, sino que estos adquieren mayor dinamismo al presentarse en diversos niveles y a través de espacios de supervisión mutua. Los canales de control y supervisión serían posibles incluso entre niveles de desigual jerarquía, dejando también de ser un modelo que tiende al desconocimiento entre las diversas áreas de trabajo, y siendo más bien uno de interacción y conocimiento, especialmente, en relación a la zona de intervención.

Conclusiones

La presente sistematización y análisis de mi experiencia laboral en el PNCM, y propuestas de mejora reflejan la complejidad en la ejecución del SAF, en específico, el desarrollo real del MCC, el cual muestra diversas debilidades desde su diseño, disposición presupuestaria y el desenvolvimiento de sus actores (miembros de CG y personal del PNCM).

La experiencia sistematizada partió de un contexto en el que se venían presentando diversos procedimientos inadecuados y deficiencias en la ejecución, manejo de recursos financieros y transparencia del SAF, siendo tales problemas relativos, principalmente, a la gestión y labores realizadas por los AT y las JD de los CG, pero delimitados, permitidos o, incluso, motivados por la influencia, permisividad o inacción de parte del resto de miembros del CG, como el CV y las facilitadoras, y el personal de la UT, como la Coordinadora y EI.

Los procedimientos inadecuados y las deficiencias identificadas, por experiencia propia y testimonio de compañeros y actores comunales, durante los primeros meses de mis labores en el PNCM se presentaban en relación a la insuficiente capacitación a miembros del CG respecto a sus labores, carencia de transparencia y rendición de cuentas sobre recursos financieros, y escasa comunicación y contacto entre CG y UT. Por ello, se realizó la elaboración de un diagnóstico y un plan de mejoras, junto a la Coordinadora del SAF y la EI, para, posteriormente, implementar las acciones definidas.

El diagnóstico y el plan de mejoras tuvieron como centro de atención dos factores causales del problema atendido, ambos también como centro del presente trabajo. Por un lado, la priorización de las metas sobre el cumplimiento real de las actividades del PNCM; y, por otro lado, la amplia discrecionalidad del AT para la aplicación de los mecanismos y herramientas de control y supervisión.

Ambos factores adquirirían una especial relevancia debido a su conjugación, ofreciendo el primer factor la sustentación desde el discurso para, desde la discrecionalidad del AT, abrir espacios para la posible manipulación de los mecanismos y herramientas en favor de mostrar un cumplimiento formal de las actividades y objetivos del Programa, pero un incumplimiento, o un cumplimiento deficiente, de estos en la práctica.

Además, tales factores en su conjugación, como puntos de partida de los

procedimientos inadecuados y deficiencias en la ejecución del PNCM, abrían también posibilidades de direccionamiento de las acciones relativas al Programa en favor del aprovechamiento personal de los recursos financieros, beneficio particular indebido en la asignación de puestos a actores comunales, el debilitamiento de las instancias de vigilancia y la capacitación a las facilitadoras.

Todo ello suponía una afectación en la consecución real de los logros planteados por el PNCM y el impacto en favor de los beneficiarios, por lo que, además de las propuestas implementadas, se plantea la redefinición del MCC a partir de reducir la preponderancia del AT como agente de conexión entre la zona de intervención y la UT.

Para lograr tal reducción, se propone incrementar la participación de otros actores del PNCM. Por un lado, el personal de la UT en sus diversas áreas (coordinación, administración y legal) debe desarrollar una labor directa de relacionamiento, control y supervisión de la zona de intervención y ejecución. Por otro lado, los miembros del CG (CV y facilitadoras) deben ser provistos de una mayor capacidad de acción a través de la difusión de información completa respecto a las diversas actividades relativas a la ejecución del PNCM y la habilitación de canales de comunicación.

Asimismo, cabe señalar que se presentan otros factores que motivan -o sirven de excusa- para la extensión práctica de los procedimientos inadecuados y las deficiencias descritas. Desde la propia experiencia, y los argumentos expuestos por los AT y otros actores del PNCM, otros factores a atender para el logro de objetivos del PNCM se presentan en la carga laboral, el insuficiente presupuesto, la imposibilidad de obtener los sustentos solicitados por las directivas, las carencias y deficiencias tecnológicas, y el contexto geográfico. Tales factores, fueron analizados y atendidos también, permitiendo la reformulación del MCC del PNCM.

En conclusión, la experiencia laboral presentada en este trabajo, permitió conocer que el SAF del PNCM se ha establecido desde un MCC que ha sido delimitado en la zona de intervención, teniendo a los miembros del CG y la comunidad como sus actores, y al AT como su único interlocutor permanente; sin embargo, ello ha supuesto en el SAF, ejecutado en zonas rurales de difícil acceso, un casi aislamiento de la zona de intervención.

Por ende, se presenta como urgente la necesidad de definir en las directivas - estableciendo su obligatoriedad- espacios o canales que conecten al CG y la UT para una ejecución del PNCM basada en la interacción y supervisión constante de sus

diversos niveles, con el objetivo de lograr un intercambio de experiencias y conocimiento, así como la generación de una relación de confianza, para una sólida comprensión de la zona de intervención y las formas de ejecución del PNCM por parte del equipo de trabajo (CG y UT), llevada tal comprensión a la práctica en favor del logro de los objetivos del Programa con los niños, niñas, gestantes y familias beneficiarias.



Referencias bibliográficas

- Autoridad Portuaria Nacional. (2025). *Lista de terminales portuarios y embarcaderos que conforman el Sistema Portuario Nacional y su clasificación (Informe N° 0003-2025-APN-DITEC-DOMA-DIPLA)*. Autoridad Portuaria Nacional del Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7756288/6554596-marzo-2025-lista-de-terminales-portuarios-y-embarcaderos-que-conforman-el-spn-y-su-clasificacion.pdf?v=1741727946>
- Castillo Quintero, E., & Gonzales Ardiles, J. C. (2023). *El Programa Nacional Cuna Más y desarrollo infantil temprano en la región de Ayacucho: periodo 2022*. Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/a56c77dc-e84a-457a-9a6b-938fd1caf3bd/content>
- Chávez Vásquez, F. S., & Tenorio Fernández, A. J. (2024). *Influencia del modelo de cogestión en el empoderamiento de los ejecutores de contrato de administración de las reservas comunales del Perú*. Repositorio UTP. https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/10756/F.Chavez_A.Tenorio_Trabajo_de_investigacion_maestria_2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Chiarella Quinhoes, R. (2005). Planificación estratégica y desarrollo territorial. *Espacio y Desarrollo*, (17), 208-225. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/11355/11865>
- Cuarite Rosas, A. G., & Quispe Bardales, M. E. (2021). *Nivel de conocimiento y limitaciones de las socias de cocina y madres cuidadoras en relación con la alimentación de las niñas y niños beneficiarios del Programa Nacional Cuna Más en el distrito de Jacobo Hunter en Arequipa y el distrito de Ate en Lima – 2019*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/fba5ea5e-f8fe-4c75-848c-bd6c8ef842cf/content>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2025). *Superficie departamental y superficie de bosque húmedo amazónico, según departamento, 2021-2022* [Archivo de datos en Excel]. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/28_6.xlsx
- Malaver Barón, J. L., & Ponce Gálvez-Durand, H. (2022). La red fluvial como eje neuronal del desarrollo regional: Retos y posibilidades en la cuenca del río Putumayo. *Revista de Marina*, (2), 70-89. <https://revistademarina.pe/wp-content/uploads/Revistas/2022/2-2022/6.-Red-fluvial-en-rio-Putumayo-CdeC-Ponce.pdf>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). (2019). *El Modelo de Cogestión Comunitaria del Programa Nacional Cuna Más: Una mirada a su diseño y principales procesos de implementación*. Documento de Política. https://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2019/11/DP_Modelo-

[Cogestion-CUNA-MAS.pdf](#)

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). (2022). *Informe final de evaluación de continuidad del Programa Nacional Cuna Más*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. <https://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2023/06/IFE-Cuna-Mas-f.pdf>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2024). *Infraestructura vial existente del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC), según departamento (2010-julio 2024)* [Archivo de datos en Excel]. Lima, Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/404048/344790-red-vial-existente-del-sistema-nacional-de-carreteras-segun-departamento-2010-jul-2024.xlsx?v=1732741634>
- Novoa, Z. I. (2023). Geografía y ordenamiento territorial. *Boletín Colegio de Geógrafos del Perú*, (4), 1-15. <https://cgp.org.pe/publicaciones/boletin4/B4-01.pdf>
- Programa Nacional Cuna Más. (2024, 2 de abril). *Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 000320-2024-MIDIS/PNCM, que aprueba la Directiva “Prestación del Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más” Versión N.º 03*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6155614/5432894-resolucion-de-direccion-ejecutiva-000320-2024-de.pdf?v=1712591882>
- Programa Nacional Cuna Más. (2024, 6 de setiembre). *Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 001943-2024-MIDISI/PNCM, que aprueba la Directiva “Gestión de Recursos Financieros en el marco del Modelo de Cogestión Comunal del Programa Nacional Cuna Más” Versión N.º 08*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6916436/5971233-resolucion-de-direccion-ejecutiva-001943-2024-de.pdf?v=1725983030>
- Programa Nacional Cuna Más. (2024, 10 de setiembre). *Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 001955-2024-MIDISI/PNCM, que aprueba la Directiva “Modelo de Cogestión Comunal para la Implementación de los Servicios y Funcionamiento de los Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia en el Programa Nacional Cuna Más” Versión N.º 08*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6916381/5971215-resolucion-de-direccion-ejecutiva-001955-2024-de.pdf?v=1725982787>
- Trejo Huamani, E. R. (2018). *Análisis de factores que influyen en la participación comunitaria para promover el desarrollo en la primera infancia en zonas de pobreza y de pobreza extrema. Caso: Programa Nacional Cuna Más en el distrito de Llacanora en la región de Cajamarca durante el 2017* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/bd03f5df-843c-4c5a-aa4c-1c7126eecd1/content>
- Tripp, A. M. (2001). *Non-formal institutions, informal economies, and the politics of inclusion* (WIDER Discussion Paper No. 2001/108). The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-

WIDER). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/53106/1/336655932.pdf>

