

# **Actividad voluntaria o empleo precario: el trabajo comunitario de las mujeres**

## ***“El Aporte de las Mujeres al Programa Nacional Wawa Wasi” \****

*Grupo Género y Economía - Perú  
Maritza Alva, Juana Asalde y  
Estela Ospina*

### **Introducción**

La significativa presencia de mujeres, durante la década de los noventa, en diversos programas gubernamentales como agentes co-munitarias que solo reciben incentivos económicos y no son consideradas como fuerza laboral, motivó al Grupo Género y Economía (GGE) a emprender un estudio de carácter exploratorio sobre «El aporte de las mujeres en el Programa Nacional Wawa Wasi».

Este programa está dirigido a sectores pobres en el que mujeres de bajos ingresos, en su propia vivienda o en locales comunales, asumen el papel de madres cuidadoras de niños menores de tres años, a fin de facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral. Dos ámbitos decisivos de la vida se encuentran en éste tipo de programa: de un lado, el derecho al cuidado y educación que tienen lo/as niño/as menores de 3 años cuando padre y madre, o quién se encuentra a su cargo, trabaja o estudia, y de otro lado, la igualdad de oportunidades que tanto mujeres y varones deberían tener en el ámbito laboral.

En el Perú, se estima que de un total de un millón 800 mil niña/os menores de 6 años, aproximadamente 891.500 niña/os menores de 3 años viven en situación de pobreza o extrema pobreza. Sin embargo, el Plan Nacional de la Infancia en Educación al 2000, advierte que más del 90% de lo/as infantes de 0 a 2 años son desatendidos por el sistema educativo, siguiendo la/os niña/os de 3 años con el 59%, mientras que los de 4 años alcanzan el 37% sin atención infantil y se reduce al 17% a nivel de niños y niñas de 5 años.

La creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, en la década de los 90, es un factor también a considerar en las políticas de cuidado infantil, ya que se requiere programas de soporte para madres y padres que trabajan con responsabilidades familiares. Frente a la demanda social, el Programa Nacional Wawa Wasi orienta su intervención desde un enfoque de “combate a la pobreza”, utilizando como base del mismo a las mujeres. No obstante, las madres cuidadoras quedan invisibilizadas con relación a sus capacidades y derechos como trabajadoras, así como la responsabilidad del Estado en éste servicio de interés público.

Para aproximarnos a dicho problema, nos planteamos los siguientes objetivos: visibilizar el aporte de las madres cuidadoras en el programa nacional Wawa Wasi, esclarecer la naturaleza de la actividad que realizan las madres cuidadoras y contribuir al reconocimiento de sus derechos especialmente como trabajadoras. Con este propósito, el GGE formuló en el estudio exploratorio las siguientes preguntas: ¿Cómo aportan madres cuidadoras al programa nacional Wawa Wasi? ¿Las actividades y funciones realizadas por las madres cuidadoras constituyen un esfuerzo voluntario o un trabajo precario?

La metodología empleada ha consistido en el acceso a la información secundaria a través de la revisión de las fuentes bibliográficas existentes.

La información primaria se recogió mediante tres entrevistas con funcionarios de la alta dirección del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), en el mes de junio de 2000, y dos grupos focales integrado por diez madres cuidadoras de Lima e Ica respectivamente, en el mes de septiembre de 2000. Además, se realizaron a través de la observación participante, cinco visitas en Wawa Wasis de San Juan de Lurigancho, en Lima, durante el primer semestre de 2000.

#### El programa nacional Wawa Wasi

En sus inicios, este programa, denominado Hogares Educativos Co-munitarios, formaba parte del Sistema Nacional de Casa de Niños- Wawa Wasi y fue conducido por el Ministerio de Educación (de 1993 a 1996).

Más tarde fue transferido al Ministerio de Promoción la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), con su creación a fines del año 1996.

El Programa está dirigido a la atención integral de niñas y niños entre seis meses y tres años. Su diseño responde a un modelo de atención en hogares, con una doble finalidad: brindar atención integral a los niños en cuanto a estimulación, alimentación y vigilancia de la salud, y además contribuir a una mejor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, particularmente de las madres usuarias.

Su concepción tiene como marco “Las Estrategia de Lucha contra la Pobreza” y otras orientaciones de la política social estatal de los 90, una de las cuales es el enfoque privatizador de los servicios sociales.

Sus lineamientos se formulan en un contexto de política económica y social en que el mercado juega el papel de referente fundamental

El plan de financiamiento del programa supuso un total de 75 millones de dólares con aporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno peruano. El programa tiene implícito conceptos propuestos por el BID para la reforma social en Latinoamérica, respecto a que el Estado debe transferir progresivamente a la sociedad civil -asociaciones, organizaciones de base, ONG- la responsabilidad de llevar adelante los servicios sociales, además de movilizar medios y recursos adicionales de la comunidad, para aliviar el presupuesto estatal.

Con tal sentido, la estrategia del programa se sustenta en la gestión comunal y una red asistida por sectores gubernamentales. El soporte principal corresponde al trabajo de madres cuidadoras, quienes son el eje central de la relación entre el comité de gestión,

los comedores y la comunidad. Sin embargo, el trabajo que brinda la madre cuidadora es considerado una “prestación voluntaria”.

La red asistida por los sectores gubernamentales son: el Ministerio de Salud, quien controla el crecimiento y desarrollo de lo/as niño/as, el PROMUDEH, que supervisa y coordina, con personal técnico o entes ejecutores, la orientación educativa de las madres cuidadoras, y el Pro-grama Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA, que provee los alimentos a los comedores populares comprometidos en el programa.

El programa ha optado por una estrategia selectiva y focalizada en tanto va dirigida a grupos meta determinados, en este caso hacia po-bres y pobres extremos. Sin duda, la/os niña/os de sectores urbano marginales y rurales tienen menos oportunidades de educación y aten-ción además de estar más expuestos a riesgos como desnutrición, subestimulación, maltrato etc. Esto implica la necesidad de atender un problema real de inequidad social y de género. No obstante, es fundamental abrir el debate entre quienes optan por políticas focalizadas y quienes asumen la posición del derecho universal de una atención integral para todos y todas las niñas menores de tres años.

#### Principales hallazgos

##### \* El aporte de las mujeres

En primer lugar, el aporte está referido al hecho educativo que se produce en el espacio del Wawa Wasi. Tanto en la interacción diaria entre madres cuidadoras y niño/as se dan contenidos educativos que son asimilados por lo/as pequeño/as. Desde las manifestaciones de afecto y las diversas actividades que realizan, ya sea a la hora de comer, jugar, explorar, asearse, vestirse, todos estos momentos sir-ven para nuevos aprendizajes o afirmación de otros. Los y las niñas poco a poco irán conociendo más de sí mismos, se integrarán a su medio, actuarán con mayor autonomía, empezarán a conocer normas y comportamientos sociales. En este sentido, se resalta la función educadora de la Madre Cuidadora.

En segundo lugar, el tiempo que utiliza la Madre Cuidadora en su trabajo diario. Mediante los grupos focales se recogen testimonios de las horas de trabajo no contabilizadas y que podrían llegar a 12 o 14 horas diarias. Esta actuación de las madres cuidadoras no sólo es por que van a tener la supervisión de la coordinadora de campo, sino por que realmente tienen compromiso y cariño hacia los pequeños que son de su propia comunidad y casi en la totalidad de hogares en extrema pobreza.

En tercer lugar, la infraestructura y los recursos materiales de su propio hogar. En efecto, mediante la observación participante y los grupos focales se aprecia la contribución de las madres cuidadoras con su vivienda, enseres, agua, energía, medicamentos entre otros.

##### \* *Ausencia del enfoque de género*

En la formulación del programa se advierte una intencionalidad hacia la equidad social y de género. Sin embargo, en los lineamientos, objetivos, actividades, así como en el estudio de impacto efectuado por PROMUDEH en 1998, no encontramos productos o indicadores de género que demuestren resultados a este nivel.

En el enfoque se identifica, por un lado, a “género” como “mujer”, y a pesar de la orientación manifiesta, la intervención no logra este propósito; por otro lado, se conceptualiza a niños y niñas como objeto de una política de corte asistencialista.

El componente mujer del programa pareciera que sólo está considerado para las madres usuarias desde el punto de vista de facilitar su acceso al mercado. Sería conveniente analizar si existen estrategias y actividades que faciliten este propósito, como por ejemplo: horarios flexibles en el Wawa Wasi, que permitan a madres o padres que trabajan y estudian delegar la atención de sus hija/os en la madre cuidadora.

En síntesis, en el diseño del programa no se aprecia un abordaje desde la perspectiva de género, ni un reconocimiento de la desigualdad entre los roles de padres y madres usuarias, o intervenciones respecto a la asimetría entre las mujeres y varones de la comunidad en la gestión del programa, así como en los estereotipos utilizados en la cultura de crianza.

#### *\* Los Wawa Wasi un servicio público*

La atención y cuidado a los niños menores de tres años que brindan las madres cuidadoras, con una red asistida por organismos gubernamentales, constituye un servicio público, porque es de interés colectivo y no sólo de responsabilidad exclusiva de la familia. Además, los Wawa Wasi se pueden considerar como un servicio público “impropio”, en la medida que las prestaciones no son asumidas totalmente por el Estado y porque los cambios en el concepto clásico de servicio público obedecen a un desplazamiento de las obligaciones del Estado hacia las mismas comunidades. Este modelo está originando, además, un nuevo tipo de relaciones laborales “informales” entre las entidades públicas responsables de los programas sociales y las personas de la comunidad, que con su trabajo brindan estos servicios.

Las actividades desarrolladas por las madres cuidadoras constituyen trabajo aunque no es valorado como tal por parte del Estado. Estas actividades son reconocidas más bien como trabajo voluntario, a pesar de que constituyen una modalidad deslaboralizada e indirecta de trabajo.

Es importante subrayar que, al respecto, las madres cuidadoras demandan el reconocimiento, valoración social y jurídica de su esfuerzo como un trabajo que les permite tener acceso a los derechos y beneficios correspondientes.

Cabe mencionar que en el marco de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, un aspecto que resulta central de revisar es el relativo al derecho al trabajo por parte de las mujeres y evaluar estas modalidades indirectas de trabajo.

La situación de las madres cuidadoras en el Perú no es único en América Latina, pues existe también la experiencia de las madres comunitarias de Colombia. Hay situaciones similares en este continente con relación al acceso de las mujeres a actividades que, a pesar de constituir trabajo, no adquieren esa categoría jurídica. Las explicaciones a este proceder se refieren al hecho de que se trata de “un esfuerzo comunal invaluable de solución a los problemas de su propia comunidad”, o percepciones como que “no reciben un salario sino una beca”, entre otros.

## Conclusiones

### Sobre el modelo

El programa nacional Wawa Wasi ha sido implementado bajo la denominada descentralización funcional del Estado, que implica el desplazamiento de sus obligaciones, la reducción de su poder de intervención y de gasto público, para que sean las mismas comunidades las que asuman la administración, gestión y ejecución de las obras y servicios de interés público. Tal es el caso del programa en mención, correspondiendo a las madres cuidadoras la atención y cuidado de los niños menores de tres años. Pero el trabajo de estas mujeres no es valorado social, ni económicamente.

Así mismo, la ausencia de una política de cuidado infantil y la inestabilidad institucional del programa nacional Wawa Wasi afectó la gestión y la calidad de la atención a los niños. La transferencia del programa del sector educación al PROMUDEH generó descuido en la capacitación de las madres, lo que limitó su intervención en la estimulación temprana de niños y niñas. Posteriormente, fue mejorando la capacitación mediante la participación de entidades ejecutoras.

Pero aún existe una demanda insatisfecha en el cuidado de niño/as menores de tres años, la misma que no es atendida por el Estado. Las madres cuidadoras dan respuesta parcial a esta necesidad social, mediante el trabajo de “pobres” en beneficio de otro/as pobres de la comunidad.

Consideramos que el Programa Nacional Wawa Wasi se orienta hacia una estrategia de focalización y no de universalidad, y es así como el Estado elude la responsabilidad de garantizar a todo/as lo/as niño/as el derecho a su desarrollo y protección. El modelo del programa se sustenta en el trabajo precario de las madres cuidadoras y la gestión comunal de las mujeres. De esta manera, las mujeres subsidian la educación de lo/as niño/as, debido a que ni los padres en pobreza ni el Estado asumen los costos reales de este servicio.

Inicialmente, se concibió a los Wawa Wasi como una micro empresa privada a cargo de una mujer de la comunidad a quien los padres pagaban un precio ínfimo. La dificultad de la sostenibilidad económica de este modelo llevó al PROMUDEH a considerar un subsidio o “beca” por niño/a, que es pagado a las madres cuidadoras y cuyo monto es de 3.45 dólares niño /mes. Esto quiere decir que cada madre recibe, por un total de ocho niño/as, 27.59 dólares mensuales.

También encontramos que en los lineamientos, objetivos y actividades no se percibe un abordaje desde la perspectiva de género, ni una declaración de desigualdad entre roles de padres y madres usuarias o de mujeres y varones de la comunidad en la gestión del programa.

Tampoco se incluye esta perspectiva en lo que respecta a contenidos y prácticas de la cultura de crianza.

### Sobre el aporte de las madres cuidadoras

Las madres cuidadoras con vocación, seleccionadas de acuerdo a un determinado perfil básico y actualizadas en los derechos de niños y niñas, muestran sus capacidades afectivas, de comprensión y diálogo, estableciendo con lo/as menores una relación que

proporciona a éstos seguridad y confianza, aspectos sumamente importantes en esta etapa de su vida y para la formación de su personalidad.

Las madres cuidadoras aportan, además, con su experiencia y nuevos conocimientos en la estimulación temprana y en la protección de su salud, ayudando a niños y niñas a tener un desarrollo armonioso e integral.

La interacción entre niños/as y madre cuidadora posibilita el pleno desarrollo de las potencialidades de estos menores. En las diversas actividades que realizan diariamente están incorporando nuevos conocimientos y avanzando en su socialización. En este sentido, consideramos estas acciones conducidas por la madre cuidadora como experiencias altamente educativas. Sin embargo, esto significa necesariamente que las madres cuidadoras estén adecuadamente capacitadas, por lo que, sin duda, se requiere fortalecer sus capacidades mediante la formación continua en diferentes áreas del desarrollo infantil.

Las madres cuidadoras del programa nacional Wawa tienen como eje central de su trabajo el cuidado y educación de niños y niñas, no obstante, las funciones a su cargo incluyen las responsabilidades de gestión de su Wawa Wasi y el trabajo con los padres y madres de familia para su debida orientación. Estas intervenciones revelan otros desempeños y aportes de la madre cuidadora al programa Wawa Wasi.

De las funciones asignadas a las madres cuidadoras derivan una serie de actividades supervisadas por el personal de PROMUDEH y que pueden ser identificadas en los planos administrativos, educativos y de extensión a la comunidad. El cumplimiento de estas funciones forzosamente les significa un horario mayor al considerado como jornada laboral, al que se suman las capacitaciones a las que deben asistir para su calificación. Además, hay que tomar en cuenta que las madres cuidadoras del programa Wawa Wasi aportan económicamente y de manera no remunerada cuando prestan la infraestructura de su vivienda, energía y agua, así como utensilios y equipos no previstos en el programa.

#### Actividad voluntaria o trabajo precario

Las labores desarrolladas por las madres cuidadoras no constituyen una actividad voluntaria, porque perciben una prestación económica por el servicio que brindan, cuya finalidad no es sólo el cuidado infantil de niñas y niños sino obtener un ingreso para su subsistencia.

Sin embargo, las actividades desarrolladas por las madres cuidadoras del Programa Wawa Wasi han sido establecidas bajo una modalidad no laboral que se encuentra vinculada a un Programa a cargo de PROMUDEH. Este enfoque procura no establecer ninguna relación laboral directa entre estas trabajadoras y la entidad gubernamental y no generar ningún tipo de prestación social a cargo del Estado.

Pero, si establecemos el principio de realidad y revisamos el tipo de labor desempeñada por las madres cuidadoras y las condiciones de sus actividades, se puede afirmar que se trataría de un trabajo precario bajo una modalidad que encubre relaciones de trabajo con el Estado.

El caso de las madres cuidadoras revela una relación laboral atípica que vincularía a estas mujeres como trabajadoras del Estado. Por tanto, el PROMUDEH debería evaluar esta situación, principalmente las precarias condiciones de trabajo de las madres cuidadoras: extensas jornadas de trabajo (más de 8 horas), sin derecho vacacional, sin derecho a las prestaciones de la seguridad social y una asignación que representa el 23% del salario mínimo legal.

#### Algunas recomendaciones

El Grupo Género y Economía considera que la atención y cuidado de lo/as niño/as en la primera infancia (de 0 a 3 años) debe ser responsabilidad del Estado, para garantizar el derecho universal de todos los niños y niñas a su desarrollo físico, intelectual, afectivo y social. En ese marco, y tomando en cuenta que la acción educativa temprana es decisiva para su desarrollo integral, se recomienda que el Programa Nacional Wawa Wasi, manteniendo la modalidad no escolarizada, se integre a la política de Educación inicial del Ministerio de Educación y se incorpore al sistema educativo nacional.

La transferencia del programa al Ministerio de Educación debería producirse con inclusión en el pliego presupuestal del sector educación, a fin de garantizar sostenibilidad y calidad en la atención y educación infantil a niño/as menores de tres años.

El Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), actual gestor del programa, debería establecer una relación intersectorial con el Ministerio de Educación, a fin de garantizar que la perspectiva de género esté presente en el desarrollo del programa.

Se requiere un estudio del impacto del trabajo educativo de las madres cuidadoras en los niños menores de 3 años, con el propósito de conocer resultados en afectividad, estimulación temprana y otras áreas del desarrollo infantil. Así mismo, es indispensable conocer el impacto del soporte gubernamental en alimentación y vigilancia de la salud de lo/as niño/as. De igual manera, es indispensable un estudio de la sostenibilidad económica de los Wawa Wasi y una valorización del aporte económico de las madres cuidadoras.

Recomendamos, así mismo, que sería necesario rediseñar el programa desde la perspectiva de género a fin de lograr una mayor coherencia con los objetivos de la equidad entre niños/niñas, así como entre los padres y madres que participan en el programa.

Es necesario establecer una consulta nacional a las madres cuidadoras respecto a sus necesidades e intereses como mujeres trabajadoras, para satisfacer sus expectativas respecto a formación, salario y seguridad social.

Y es conveniente que se reconozca a las madres cuidadoras en su calidad de trabajadoras, para que accedan a los derechos laborales que les corresponde y, de esta manera, se integre un amplio sector de mujeres en el empleo.

Conforme estableció el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el órgano creado por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en relación con las madres comunitarias de Colombia, para el caso de las madres

cuidadoras de Programa Nacional Wawa Wasi, en Perú, se debería mejorar la formación de las madres cuidadoras y regularizar su situación laboral, tratándolas como trabajadoras empleadas por una tercera persona.

\* Artículo elaborado en base a al resumen ejecutivo del estudio: “El aporte de las mujeres al Programa Nacional Wawa Wasi”, diciembre 2001.