



**PROYECTO DE LEY QUE APRUEBA LA
ASIGNACIÓN ECONÓMICA PARA LOS
ACTORES COMUNALES DEL PROGRAMA
NACIONAL CUNA MÁS**

El Grupo Parlamentario **Bancada Socialista**, a iniciativa del congresista que suscribe, **PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

**PROYECTO DE LEY QUE APRUEBA LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA PARA LOS
ACTORES COMUNALES DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto aprobar el otorgamiento de una asignación económica mensual a los Actores Comunales que brindan servicios en el marco del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con el fin de reconocer su invaluable contribución al desarrollo integral de la primera infancia y fortalecer la calidad de los servicios del programa a nivel nacional.

Artículo 2. Otorgamiento y monto de la asignación económica

Se autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Nacional Cuna Más (PNCM), a otorgar una asignación económica mensual de S/ 1 130,00 (MIL CIENTO TREINTA Y 00/100 SOLES) a favor de los Actores Comunales que prestan servicios para el programa, incluyendo, pero no limitándose a, Madres Cuidadoras, Guías de Familia, y Socias de Cocina, en reconocimiento a su labor voluntaria.

Artículo 3. Financiamiento

La implementación de lo establecido en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. Para tal efecto, se autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias en el nivel funcional programático.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

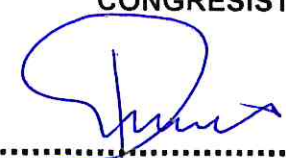
ÚNICA. Reglamentación

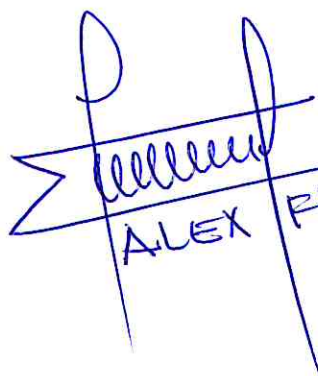
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, aprobará mediante decreto supremo las normas reglamentarias y disposiciones complementarias necesarias para su correcta aplicación, incluyendo los criterios de elegibilidad y los procedimientos para el otorgamiento de la asignación económica.

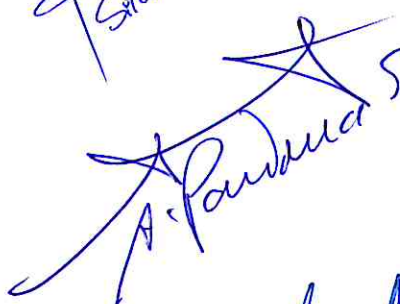
Lima, octubre del año dos mil veinticinco

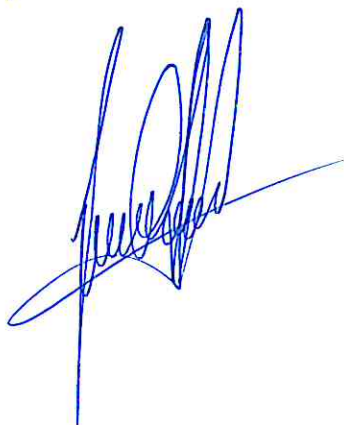
CONGRESISTAS


Silvana Robles S.


PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO
Congresista de la República


ALEX FLORES R.


A. Fandana



PROYECTO DE LEY QUE APRUEBA LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA PARA LOS ACTORES COMUNALES DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Los Actores Comunales del Programa Nacional Cuna Más (PNCM), dedican su tiempo y su esfuerzo al cuidado y desarrollo integral de nuestros niños y niñas en su primera infancia. La labor de estos actores comunales trasciende con creces la simple prestación de un servicio. Ellos son el alma del programa. Son quienes abren las puertas de sus hogares para convertirlos en espacios seguros y estimulantes; quienes preparan con esmero los alimentos que nutren el cuerpo y el futuro de los más pequeños; quienes caminan largas jornadas para visitar a las familias y asegurarse de que cada niño reciba el afecto y la atención que merece.



Actualmente, estos pilares de la comunidad reciben una propina simbólica que no refleja ni la magnitud de su responsabilidad ni el valor invaluable de su trabajo. Viven en una constante incertidumbre, sin la seguridad económica mínima que les permita mirar al futuro con tranquilidad¹. Esta situación no solo es injusta para ellos, sino que también pone en riesgo la sostenibilidad y la calidad de un programa que es vital para miles de familias peruanas. ¿Cómo podemos exigir un servicio de excelencia cuando quienes lo

¹ <https://andina.pe/agencia/noticia-mas-25000-actores-comunales-participan-como-voluntarios-cuna-mas-754568.aspx>

brindan no tienen garantizadas las condiciones más básicas para una vida digna? Es una contradicción que, como sociedad, no podemos seguir ignorando.

Este proyecto de ley busca corregir esa inequidad. Propone otorgar una asignación económica justa, equiparable a la que recientemente se ha reconocido para las promotoras educativas comunitarias de los PRONOEI a través de la Ley N° 32044². No se trata de un gasto, sino de la inversión más inteligente y humana que podemos hacer: invertir en quienes cuidan nuestro futuro. Al dignificar la labor de los Actores Comunales, no solo les brindamos la estabilidad que merecen, sino que también fortalecemos el Programa Nacional Cuna Más, asegurando que los niños y niñas de hoy sean los ciudadanos saludables, seguros y capaces del mañana.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 1, consagra que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". Este principio fundamental nos interpela directamente cuando observamos las condiciones en las que los Actores Comunales del PNCM desempeñan su crucial labor. La dignidad humana no es un concepto abstracto; se materializa en la posibilidad de vivir una vida libre de angustias económicas, en el reconocimiento del valor del trabajo y en la garantía de condiciones justas para el desarrollo personal y familiar. Otorgar una asignación económica digna a estos actores no es una concesión, sino el cumplimiento de un mandato constitucional ineludible.

Asimismo, el artículo 4 de nuestra Carta Magna establece el deber del Estado de proteger especialmente al niño y al adolescente, así como a la familia. El Programa Nacional Cuna Más es una de las expresiones más concretas de este deber. Sin embargo, la protección de la primera infancia sería impensable sin el compromiso y la dedicación de los actores comunales. Al proteger a quienes cuidan de nuestros niños, estamos, en última instancia, protegiendo a los niños mismos. Un actor comunal que cuenta con estabilidad económica es un actor que puede dedicar toda su energía y atención a su labor, sin la distracción y el estrés que genera la precariedad. Esto se traduce directamente en una mejor calidad de atención, en un ambiente más cálido y seguro para los niños, y en un fortalecimiento de los lazos con las familias y la comunidad.

La reciente aprobación de la Ley N° 32044, que incrementa la propina de las promotoras educativas comunitarias de los PRONOEI, sienta un precedente legislativo de suma importancia. Dicha ley reconoce la necesidad de valorar económicamente la labor de quienes, desde la comunidad, contribuyen a la educación y el desarrollo en la primera infancia. Los Actores Comunales del PNCM desempeñan una función análoga y complementaria. Ambos grupos son pilares del desarrollo infantil temprano, y la diferencia en el reconocimiento económico que reciben actualmente carece de justificación razonable. Este proyecto de ley busca, por tanto, aplicar un principio de

² <https://radiosanmartin.pe/2024/06/07/publican-ley-en-favor-de-las-promotoras-de-los-pronoei/>

equidad, extendiendo el mismo nivel de reconocimiento a quienes realizan una labor de similar naturaleza e importancia para el futuro del país.

La importancia del Programa Nacional Cuna Más

El Programa Nacional Cuna Más no es simplemente una política social más; es una de las inversiones más inteligentes y rentables que puede hacer un país. La ciencia del desarrollo infantil ha demostrado de manera contundente que los primeros años de vida son críticos para el desarrollo cognitivo, emocional y social de las personas. Durante este período, el cerebro humano forma conexiones neuronales a una velocidad extraordinaria, estableciendo las bases para el aprendizaje, la salud y el comportamiento futuros³. Cada día que un niño pasa en un ambiente estimulante, seguro y nutritivo es una inversión que rendirá frutos durante toda su vida. Cada día perdido es una oportunidad que no se recupera jamás.

Los Actores Comunales del PNCM son los arquitectos de esas experiencias tempranas. En sus manos está la responsabilidad de crear ambientes que no solo protejan a los niños, sino que los estimulen, los nutran y los preparen para un futuro próspero. Las Madres Cuidadoras transforman espacios comunitarios en centros de desarrollo integral, donde cada juego, cada canción, cada abrazo contribuye al desarrollo neurológico de los pequeños. Las Guías de Familia llevan conocimientos y herramientas directamente a los hogares, empoderando a los padres para que se conviertan en los primeros y mejores educadores de sus hijos. Las Socias de Cocina no solo preparan alimentos; preparan el combustible que permitirá que esos cerebros en desarrollo alcancen su máximo potencial.

Sin embargo, la calidad de estos servicios depende directamente de la estabilidad y el compromiso de quienes los brindan. Un actor comunal que vive en la incertidumbre económica, que debe dividir su tiempo entre su labor en el programa y otras actividades para subsistir, no puede ofrecer la dedicación completa que los niños necesitan y merecen. La preocupación constante por el sustento familiar genera estrés, distracción y, eventualmente, rotación de personal. Esto afecta la continuidad de los servicios, rompe los vínculos afectivos que son tan importantes para el desarrollo infantil y reduce la efectividad del programa.

Por el contrario, cuando los actores comunales cuentan con una asignación económica justa, pueden dedicarse plenamente a su labor. Pueden invertir tiempo en capacitarse, en conocer mejor a cada niño y su familia, en desarrollar actividades más creativas y efectivas. Pueden planificar a largo plazo, establecer metas ambiciosas para su trabajo y convertirse en verdaderos líderes de desarrollo en sus comunidades. Esta estabilidad se traduce directamente en mejores resultados para los niños: mejor nutrición, mayor desarrollo cognitivo, habilidades sociales más sólidas y, en última instancia, mayores oportunidades de éxito en la vida.

³ [https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/La primera infancia importa para cada niño UNICEF.pdf](https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/La_primera_infancia_importa_para_cada_niño_UNICEF.pdf)

Diversos estudios han demostrado que la inversión en primera infancia genera los retornos más altos de todas las políticas públicas. El Premio Nobel de Economía James Heckman ha calculado que cada dólar invertido en programas de calidad para la primera infancia puede generar un retorno de hasta 13 dólares a lo largo de la vida de los beneficiarios⁴. Este retorno se materializa en menores costos de educación especial, menor criminalidad, mayor productividad laboral, mejores ingresos y menor dependencia de programas sociales en la edad adulta.

En el contexto peruano, donde las brechas de desigualdad siguen siendo profundas, el Programa Nacional Cuna Más representa una herramienta poderosa para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Los niños que participan en programas de desarrollo infantil temprano de calidad tienen mayores probabilidades de completar su educación, acceder a empleos mejor remunerados y contribuir positivamente al desarrollo de sus comunidades. Esto es particularmente importante en las zonas rurales y urbano-marginales donde opera el PNCM, territorios que históricamente han sido excluidos de las oportunidades de desarrollo.

Sin embargo, la efectividad de estos programas depende críticamente de la calidad de su implementación. No basta con tener una buena política en el papel; es necesario contar con recursos humanos comprometidos, capacitados y estables. Los Actores Comunales son el eslabón más importante de esta cadena. Son ellos quienes traducen las políticas en acciones concretas, quienes adaptan las metodologías a las realidades locales, quienes construyen la confianza con las familias y quienes, en última instancia, determinan si un programa funciona o no.

La propuesta de asignación económica de S/ 1,025.00 mensuales no es arbitraria. Se basa en el reconocimiento de que el trabajo de los Actores Comunales del PNCM tiene un valor equivalente al de las promotoras educativas de los PRONOEI, quienes recientemente fueron beneficiadas con este mismo monto a través de la Ley N° 32044. Ambos grupos trabajan con la primera infancia, ambos requieren dedicación, capacitación y compromiso, y ambos son fundamentales para el desarrollo del país. La equidad exige que reciban un reconocimiento económico similar.

Además, este monto representa un equilibrio entre la necesidad de reconocer dignamente la labor de los actores comunales y la sostenibilidad fiscal del programa. Es suficiente para proporcionar estabilidad económica básica, pero no tan alto como para generar presiones presupuestales insostenibles. Es una inversión que se pagará a sí misma a través de la mejora en la calidad de los servicios y los beneficios de largo plazo para los niños y las comunidades.

Objetivos de la propuesta

Esta iniciativa legislativa tiene como objetivo central establecer un marco legal sólido y permanente que garantice el reconocimiento económico justo para los Actores

⁴ <https://nestconsultores.cl/2025/01/24/la-inversion-en-el-desarrollo-durante-la-primera-infancia-reduce-deficits-y-fortalece-la-economia/>

Comunales del Programa Nacional Cuna Más. No se trata de una medida coyuntural o temporal, sino de una política de Estado que reconoce el valor estratégico de estos actores para el desarrollo nacional y que busca asegurar la sostenibilidad y calidad del programa a largo plazo.

El primer objetivo es proporcionar estabilidad económica a los Actores Comunales, permitiéndoles dedicarse plenamente a su labor sin la preocupación constante por su subsistencia. Esta estabilidad se traducirá directamente en una mayor dedicación, mejor desempeño y menor rotación de personal. Cuando una Madre Cuidadora no tiene que preocuparse por cómo va a alimentar a su propia familia, puede concentrar toda su energía y creatividad en cuidar y estimular a los niños del programa.

El segundo objetivo es fortalecer la calidad de los servicios del PNCM. La evidencia internacional es clara: los programas de desarrollo infantil temprano son más efectivos cuando cuentan con personal estable, motivado y bien remunerado. Al proporcionar una asignación económica digna, estamos invirtiendo directamente en la calidad de la atención que reciben nuestros niños más vulnerables.

El tercer objetivo es promover la equidad y la justicia social. Los Actores Comunales del PNCM realizan una labor de valor social incalculable, pero hasta ahora han sido invisibilizados y subvalorados económicamente. Esta ley busca corregir esa injusticia histórica, reconociendo que el trabajo de cuidado y desarrollo de la primera infancia es tan valioso como cualquier otra actividad económica.

El cuarto objetivo es contribuir al desarrollo económico local. Los S/ 1,025.00 mensuales que recibirá cada Actor Comunal no solo mejorarán su calidad de vida individual y familiar, sino que también dinamizarán las economías locales. Este dinero se gastará en las mismas comunidades donde operan los programas, generando un efecto multiplicador que beneficiará a comerciantes, productores y prestadores de servicios locales. Es una forma de inyectar recursos directamente en las zonas más necesitadas del país.

Finalmente, la propuesta busca sentar un precedente importante para el reconocimiento del trabajo comunitario en otros sectores. Si logramos demostrar que es posible y beneficioso reconocer económicamente la labor de los Actores Comunales del PNCM, estaremos abriendo el camino para políticas similares en otros programas sociales que también dependen del trabajo voluntario de líderes comunitarios. Esto podría transformar la manera en que el Estado se relaciona con las organizaciones de base y fortalecer significativamente el tejido social del país.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente ley generará efectos positivos y complementarios en el ordenamiento jurídico nacional, fortaleciendo el marco de protección de los derechos sociales y laborales sin generar contradicciones normativas. La norma se integrará bien con la legislación existente, potenciando su aplicación efectiva y creando sinergias con

otras políticas públicas orientadas al desarrollo social y la protección de la primera infancia.

En primer lugar, la ley fortalecerá el marco legal de protección de los trabajadores comunitarios al establecer un precedente para el reconocimiento de derechos económicos derivados de la prestación de servicios sociales de interés público. Este precedente podrá ser aplicado en situaciones similares en otros programas sociales que dependen del trabajo voluntario de actores comunitarios, creando un efecto cascada que beneficie a miles de peruanos que dedican su tiempo y esfuerzo al servicio de sus comunidades.

La propuesta también complementa y potencia la Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, al proporcionar herramientas más efectivas para el cumplimiento de su mandato de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar políticas nacionales y sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El análisis costo-beneficio de la presente iniciativa legislativa demuestra que los beneficios esperados superan los costos asociados. A continuación, detallamos:

3.1. Costos

Costos	Sustento
Asignación económica mensual	La asignación se financiará con cargo al presupuesto institucional del MIDIS mediante reasignaciones presupuestarias, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.
Actualización de sistemas administrativos	La implementación requerirá la actualización de los sistemas de información para incluir el registro y seguimiento de los pagos de la asignación económica.
Procesos administrativos de implementación	Se requerirán recursos administrativos para el procesamiento de la documentación de los beneficiarios, la verificación de requisitos y la gestión de los pagos.

3.2. Beneficios

Beneficios	Sustento
Estabilidad económica y familiar	Miles de Actores Comunes y sus familias obtendrán estabilidad económica, eliminando la incertidumbre que afecta

	su bienestar y el de sus familias. Esto incluye estabilidad educativa para los hijos, continuidad de proyectos de vida familiares y reducción del estrés asociado a la precariedad económica.
Mejora en la calidad de atención de los servicios	Los Actores Comunales con estabilidad económica pueden concentrarse plenamente en sus funciones, desarrollar programas de atención más efectivos y establecer vínculos más sólidos con las familias beneficiarias. Esto se traduce en mejor calidad de atención para miles de niños y niñas usuarios del programa.
Dinamización de economías locales	Se generará un efecto multiplicador en las economías locales. Estos recursos se gastarán en comercio local, servicios y productos de la zona, beneficiando a miles de familias adicionales y fortaleciendo el tejido económico comunitario.
Reducción de rotación y costos de capacitación	La estabilidad económica reducirá la rotación de Actores Comunales, lo que a su vez disminuirá los costos asociados a la capacitación constante de nuevo personal.
Fortalecimiento del capital social comunitario	Actores Comunales estables y comprometidos se convierten en líderes de desarrollo en sus comunidades, promoviendo la organización social, la participación ciudadana y el fortalecimiento del tejido social.
Retorno económico a largo plazo	Los niños que reciben atención de calidad tendrán mayores probabilidades de éxito educativo y laboral en el futuro.

El análisis demuestra que la relación costo-beneficio es favorable. Los costos identificados son principalmente de implementación y operación, que pueden ser financiados mediante reasignaciones presupuestarias dentro del MIDIS sin requerir recursos adicionales del tesoro público.

Los beneficios, por el contrario, son múltiples, sostenidos en el tiempo y de gran magnitud. El beneficio más importante es el humano y social: la dignificación de la labor de miles de peruanos que han dedicado su vida al servicio de sus comunidades. Pero los beneficios trascienden lo individual y se extienden a las familias, las comunidades y el país en su conjunto.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se alinea estratégicamente con múltiples políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional⁵, las cuales desarrollamos a continuación:

- 1. Política 10 (Reducción de la pobreza).** La asignación económica para los Actores Comunales del PNCM contribuye directamente a la reducción de la pobreza al

⁵ Acuerdo Nacional. Disponible en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

proporcionar ingresos estables a miles de familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica. Estas familias, que han dedicado años de su vida al servicio comunitario, podrán planificar mejor su futuro, invertir en la educación de sus hijos y desarrollar proyectos de vida a largo plazo.

2. **Política 12 (*Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte*)**. El desarrollo infantil temprano es la base de todo el sistema educativo. Los niños que participan en programas de calidad como el PNCM llegan mejor preparados al sistema educativo formal, con habilidades cognitivas, sociales y emocionales más desarrolladas.
3. **Política 13 (*Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social*)**. Los servicios del PNCM incluyen componentes importantes de salud y nutrición infantil. Actores Comunales estables y comprometidos pueden implementar de manera más efectiva las intervenciones de salud preventiva, promover prácticas de alimentación saludable y detectar tempranamente problemas de desarrollo que requieran atención especializada. Esto contribuye al objetivo de acceso universal a servicios de salud de calidad.
4. **Política 16 (*Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud*)**. Esta política es quizás la más directamente relacionada con la propuesta. El PNCM es uno de los programas más importantes del Estado peruano para la protección de la niñez, y los Actores Comunales son sus ejecutores directos. Al fortalecer su situación económica y laboral, estamos fortaleciendo directamente la capacidad del Estado para proteger a los niños más vulnerables.
5. **Política 28 (*Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos*)**. La implementación de esta ley representa un ejercicio concreto de vigencia de los derechos constitucionales, particularmente el derecho a la dignidad humana, el derecho al trabajo en condiciones justas y el derecho de los niños a recibir protección especial del Estado.