

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



“La institucionalización del Sistema de evaluación del Programa Nacional Wawa Wasi, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, entre los años 2003-2011”

Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Rolf Kent Perez Camarena

ASESORA

María Angélica Borneck Vega

LIMA - PERÚ

2013

INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio de caso es identificar y encontrar las relaciones que nos permitan aproximarnos a los factores que hacen posible que las buenas prácticas de gestión y gobierno continúen, es decir se institucionalicen y se conviertan en pilares permanentes de una efectiva institucionalidad del Estado y faciliten la implementación de políticas públicas de calidad y dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas, razón fundamental del Estado actual.

El primer capítulo estará dedicado al tratamiento teórico del marco conceptual que servirá de soporte para el presente trabajo de investigación. Los conceptos que se van a priorizar son: proceso de institucionalización, evaluación de políticas y programas públicos (tipos y alcances de evaluación), sistemas de evaluación y monitoreo. Asimismo, el estado de la cuestión de las investigaciones sobre políticas públicas, evaluación de programas y políticas públicas, sistemas de monitoreo y evaluación, sobre los actores en las políticas públicas y sobre la forma de gestión de la información en los sistemas de evaluación.

El segundo capítulo, está dedicado a conocer el marco legal y programático que sustenta la organización formal del Sistema de Evaluación del PNWW del MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), desde el año 2003 hasta la actualidad.

En el tercer capítulo se conocerá la implementación del sistema de evaluación del PNWW. Primero desde un enfoque estrictamente normativo y programático, y segundo desde un enfoque de la “implementación” desde la práctica de los operadores técnicos que implementan el sistema de monitoreo y evaluación del PNWW. Por último, en el cuarto capítulo se conocerá los niveles de institucionalización, los actores y las relaciones (interacciones) que existen entre estos actores que participan durante el proceso de institucionalización del sistema de evaluación del PNWW.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

LISTA DE ACRÓNIMOS

CAPÍTULO 1 Marco teórico.....Pág. 07

1.1 Aspectos generales del estudio

1.2 Estructuras organizativas formales

1.3 Proceso de institucionalización

1.4 Evaluación de políticas públicas

1.5 Sistemas de evaluación

1.6 Los actores en las políticas públicas

1.7 Estado de la cuestión.

1.7.1 Sobre la investigación de las políticas públicas, la evaluación y los sistemas de M&E.

CAPÍTULO 2 La organización formal del sistema de evaluación del Programa Nacional Wawa Wasi, en el marco institucional del MIMDES.Pág. 30

2.1 Revisión del marco legal y la estructura organizacional que sustentan al Sistema evaluación del Programa Nacional Wawa Wasi del MIMDES.

2.1.1 Normas

2.1.2 Documentos

2.2 Estructura organizacional del sistema de evaluación del PNWW

CAPITULO 3 La Implementación del sistema de sistema de evaluación del PNWW	
3.1 Los servicios que brinda el PNWW.	Pág. 41
3.2 La implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación del PNWW.	
3.2.1 El Ciclo del monitoreo y evaluación del PNWW (Fases, instrumentos e indicadores).	
CAPITULO 4 Análisis del proceso de institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación del PNWW del MIMDES.....	Pág. 57
4.1 Niveles de la institucionalización de la evaluación en el PNWW (resultado del proceso).	
4.2 Los actores del proceso entre los años 2006 – 2011	
4.2.1 Actores de grupo 01 (proceso de innovación)	
4.2.2 Actores de grupo 02 (proceso de habituación)	
4.3 los factores que intervinieron en la institucionalización	
4.3.1 la demanda de información	
4.3.1.1 El cumplimiento con la cooperación internacional.	
4.3.1.2 Eficacia, transparencia y aprendizaje (NGP), el establecimiento institucional de la demanda de información.	
4.3.2 Los móviles de la acción de los actores. Los intereses y el conocimiento de tomadores de decisión.	
CONCLUSIONES.....	Pág. 77

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE ACRÓNIMOS

- BID. Banco Interamericano de Desarrollo.
- DM. Decreto Ministerial.
- DS. Decreto Supremo.
- MIMDES. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- MOF. Manual orgánico de funciones.
- PNWW. Programa Nacional Wawa Wasi.
- PRONAA. Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.
- ROF. Reglamento orgánico de funciones.

CAPÍTULO 1 Marco teórico

1.1 Aspectos generales del estudio

1.1.1 Planteamiento del problema

Los sistemas sectoriales de evaluación de políticas públicas vienen siendo implementados en el país desde el año 2000 de forma aislada y no orgánica. Después de algunas iniciativas sectoriales como el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) del Ministerio de Economía y Finanzas, los procesos de implementación de estos sistemas aún están no concluidos. Cabe resaltar, que al ser la evaluación una práctica nueva en la administración pública peruana, aun no se han afianzado como una práctica constante, lo cual evidencia una débil institucionalización.

Hasta la actualidad los sistemas de evaluación existentes en el país siguen en proceso de institucionalización en algunas instancias y sectores del Gobierno Nacional (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES (Programa Wawa Wasi, Pronaa, Foncodes, etc.); sin embargo, en los niveles, regional y local, de gobierno es casi inexistente.

En el caso del sector social, la ausencia de las capacidades adecuadas para la evaluación, en algunas de las instituciones de este sector, genera que no se cumplan con las metas y no se logre el impacto deseado de la ejecución del gasto

social dirigido hacia los sectores de la población que son beneficiarios. En el MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), la institucionalización del SIME (Sistema de Monitoreo y Evaluación) data de un documento normativo del año 2004. Este SIME, ha tenido cambios en su diseño original y su implementación, y desde el 2011 tiene una directiva de organización e implementación interna, lo que indica que aún está en un proceso de institucionalización lento.

Cabe resaltar que algunos programas sociales que pertenecían al MIMDES hasta el año 2011 (a partir del 2012 estos pertenecen al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS), venían desarrollando prácticas de monitoreo, seguimiento y evaluación pero de forma aislada y no articulada en el sector del MIMDES (esto evidencia la débil institucionalización del SIME Mimdes). Este es el caso del Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW), el mismo que tiene como objeto principal a la atención integral al menor de 03 años de edad, y que ha desarrollado un Sistema de evaluación y que cuenta con el Sistema de información denominado Wawa-Net.

Durante este tiempo el Sistema de monitoreo y evaluación del PNWW, ha desarrollado un proceso de institucionalización (diferenciado), en el cual han participado actores técnicos y políticos, gubernamentales y no gubernamentales, los cuales han intervenido de diversas maneras, y cuya acción ha determinado la situación actual de este proceso.

1.1.2 Pregunta principal

¿Cuáles fueron los factores que intervinieron en el proceso de institucionalización (organizacional y de gestión) del Sistema de Evaluación en el Programa Nacional Wawa Wasi durante el periodo 2003 – 2011?

1.1.3 Hipótesis

El proceso de institucionalización del Sistema de Evaluación del PNWW se inicia por la presión y las condiciones de los organismos financieros internacionales (donantes y/o contrapartes) y por influencia del Ministerio de Economía y Finanzas para hacer seguimiento al gasto de los programas sociales. Asimismo, el interés por la permanencia y la mejora del Sistema de Evaluación del PNWW, en el sector del MIMDES, durante el proceso de institucionalización provino de los cuadros técnicos de la alta dirección del sector del MIMDES. Por último, la demanda de información producida por este sistema, proveniente del programa y fuera de este, hace que esta tarea sea permanente y sostenida.

1.1.4 Justificación

- Estudiar el proceso de institucionalización del Sistema de Evaluación del PNWW en el sector del MIMDES en un marco institucional débil y no sistémico, altamente politizado. Esto permitirá conocer los problemas y

dificultades que acarrear los procesos de institucionalización de prácticas de gestión nuevas (evaluación) en nuestro país, en este caso en un programa social del Gobierno Peruano.

- El conocimiento de los factores que intervienen en el proceso de institucionalización del sistema de evaluación del PMWW, permitirá conocer como este proceso afecta o no a la continuidad de evaluación en tanto practica institucional con efectos políticos y de efectividad en el sector social.
- Conocer la gestión de la información del Sistema de Evaluación del PNWW, con la cual se realiza el proceso de evaluación. Esto permitirá conocer la calidad de la información procesada para la toma de decisiones en el sector.
- Identificar ventajas y desventajas obtenidas por el uso de un Sistema de Evaluación para los fines del PNWW (y en general para el sector del MIMDES) durante el proceso de institucionalización.
- Estudiar los procesos de negociación entre los tomadores de decisiones políticas, los funcionarios de la alta dirección y los operadores del Sistema de Evaluación del PNWW, en el contexto institucional del sector del MIMDES. Esto permitirá conocer las relaciones de poder y de interés internas en la institución, las cuales son necesarias para comprender el proceso de institucionalización del sistema de evaluación.

1.1.5 Objetivos

- Objetivo General. Conocer los tipos, formas de organización e influencia, de los factores que intervienen en el proceso de institucionalización el PNWW, en el contexto institucional del sector del MIMDES, durante el periodo 2003 – 2011.
 - Sub – objetivo 01. Comprender la organización formal del Sistema de Evaluación del PNWW, en el contexto institucional del sector del MIMDES.
 - Sub – objetivo 02. Conocer los actores que intervienen en el proceso de institucionalización del Sistema de Evaluación del PNWW y las interacciones entre estos actores.
 - Sub – objetivo 03. Describir las formas de recojo y procesamiento de los datos (gestión de la información) para la evaluación que se realiza en el Sistema de Evaluación del PNWW (Una aproximación a la cultura de evaluación existente).

1.2 Estructuras organizativas formales

Al igual que otros conceptos, “organización” es polisémico y puede ser abordado desde perspectivas y contextos variados. Ramio y Ballart hacen referencia a los enfoques que existen para la aproximación al concepto de organización. En este sentido, desde una perspectiva “macro” hay una definición por *finalidades y objetivos*, y por *entorno*. Asimismo, desde una perspectiva “micro” existen

aproximaciones al concepto considerando las *interacciones entre individuos*, y también por los *procesos decisionales*.

En nuestro caso, el interés se centra en la *organización formal* de un sistema de evaluación, la cual es mejor enfocada considerando las *finalidades y objetivos* que persigue la institución (o en este caso el sistema de evaluación). Nos interesa entender a una organización como un *todo interrelacionado con sus partes* en una *situación dinámica* sin dejar el lado estrictamente normativo, y desde una perspectiva “macro” se puede “objetivizar” la estructura de una organización en el estado antes descrito y en función de sus fines institucionales, de ahí que conviene entenderla desde esta perspectiva.

Considerando lo expuesto en el párrafo anterior, se hace necesario conceptualizar “funcionalmente” a la organización (perspectiva “macro”: *finalidades y objetivos*). Por lo mismo, “*se define a las organizaciones sobre la base de considerarlas estructuras creadas para alcanzar finalidades u objetivos que sus miembros no podrían conseguir con la misma eficiencia al margen de la organización. Finalidades y objetivos justifican pues la existencia de las organizaciones y se convierten en el elemento central de su definición.*” (Ramio: 1993, 21).

1.3 Proceso de institucionalización

Al igual que otros procesos sociales, la institucionalización es un proceso que posee varias dimensiones: social, cultural, política, administrativa, educativa, etc.

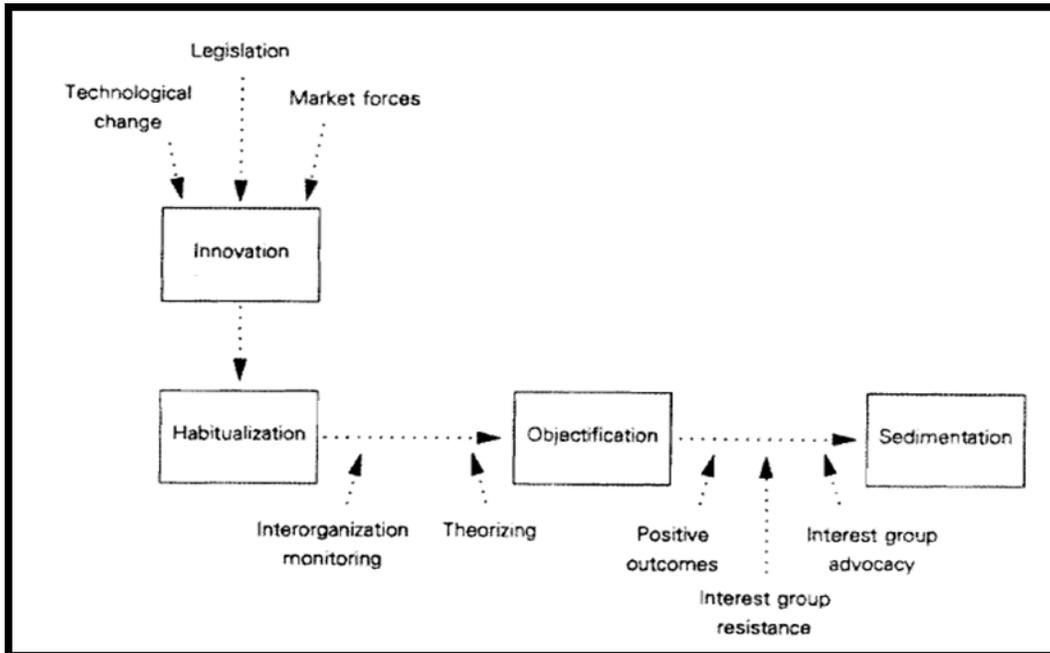
En principio, los procesos de institucionalización han sido observados desde varios enfoques de estudio de las ciencias sociales contemporáneas.

Algunos de estos enfoques que se han aplicado para este propósito son el institucionalismo y el neo institucionalismo. De esta manera, la forma en la cual se concibe a las instituciones juega un papel primordial al momento de analizar estos procesos. Martínez Puol, en su estudio sobre la *profesionalización de la administración pública en México*, hace hincapié en los aportes de algunos representantes de la corriente neo institucional en referencia al concepto de institución: “*se definen las instituciones como estructuras formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan la conducta y la capacidad de actuación de los agentes, cuyas preferencias y decisiones no pueden entenderse sino en el contexto del marco institucional* (March y Olsen, 1993)” (Martínez: 2005).

Asimismo, en esta misma obra y en la misma perspectiva podemos nombrar a los aportes de Tolbert y Zucker (1996) en los que los procesos de institucionalización: “*Se refieren a las dinámicas a través de las cuales una estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción institucional. Esta aceptación recíproca por parte de un conjunto de actores de una pauta de actuación, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido se recurre a esta pauta de actuación en respuesta a un mismo estímulo, sin*

cuestionar su origen o mantenimiento, y desarrollando a su alrededor un conjunto de creencias que le dan coherencia con el resto del marco institucional en el que se inserta” (TOLBERT y ZUCKER, 1996).

Gráfico 01
El proceso de institucionalización



Fuente: Tolbert, Zucker; 1996.

Asimismo, la institucionalización como proceso está conformado de niveles y tipos como a continuación se muestra en el tabla 01, que también es aporte de los autores antes señalados:

Tabla 01

Table 1 *Stages of institutionalization and comparative dimensions*

Dimension	Pre-institutionalization stage	Semi-institutionalization stage	Full institutionalization stage
Processes	Habitualization	Objectification	Sedimentation
Characteristics of adopters	Homogeneous	Heterogeneous	Heterogeneous
Impetus for diffusion	Imitation	Imitative/normative	Normative
Theorization activity	None	High	Low
Variance in implementation	High	Moderate	Low
Structure failure rate	High	Moderate	Low

Fuente: Tolbert, Zucker; 1996.

Asimismo, para los fines del trabajo nos interesa precisar a la institucionalización en los ámbitos político y administrativo, por lo que hemos tomado los siguientes aportes conceptuales: “Entendemos por *“institucionalización de la evaluación”* el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las Administración a las que encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las actividades o sectores a evaluar.”, “Con la institucionalización no se trata solo de realizar algunas evaluaciones sino de incorporar la evaluación y sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de las políticas públicas, haciendo de ellas un facto clave para la gobernanza, arbitrando la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales.”(Garde; 2006). Este concepto aproxima a la institucionalización como un proceso de inserción de prácticas, normativas e instrumentos, de forma continua y permanente en una estructura

administrativa superior, que en el caso nuestro es un Programa social y las actividades que este tiene a cargo. Cabe resaltar que en el caso de la evaluación (debido a su reciente implementación) este tipo de enfoque es pertinente; más aun considerando que en la tradición administrativa peruana, para hacer efectivo un sistema o práctica nueva se necesita de un marco legal-administrativo.

Por otro lado, tenemos que: *“La institucionalización es un proceso. Es algo que le ocurre a una organización con el paso del tiempo, reflejando la propia historia singular de la institución, la gente que ha estado en ella, los grupos que encarna y los intereses creados de éstos, y el modo en el que se ha adaptado a su entorno”*. *“En su sentido más significativo, institucionalizar es infundir valor más allá de las exigencias técnicas de la tarea que se tiene entre manos”* (Selznick, cit. por Baaklini y Dawson, Jr., 1994: 356). En este caso, la institucionalización es entendida como una consecuencia de la presencia y constancia de una organización en el tiempo, que para nuestro propósito es válido.

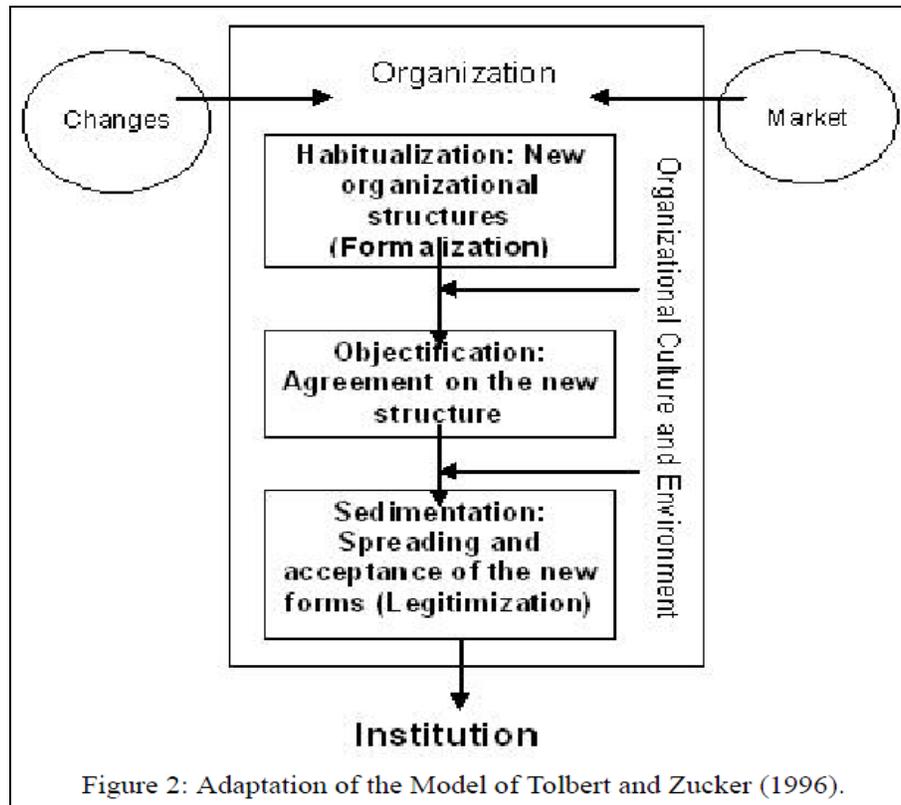
Para Keith Mackay (2006), la institucionalización de un sistema de evaluación será posible en la medida en que la *demandas de las evaluaciones por parte de las administraciones públicas exista* y que además la actividad misma de la evaluación sea valorada en estos espacios de toma de decisión, desde esta perspectiva estos serían los factores que generan la institucionalización.

Asimismo, en la literatura especializada encontrada al respecto, la institucionalización de las prácticas de evaluación se ha referido a la creación de marcos normativos, los cuales establecen la función de la evaluación dentro de las organizaciones. De esta forma se logra un nivel de institucionalización; sin embargo, lejos de ser una acción que inserte a la evaluación como una función dentro de la organización y como una práctica de gestión permanente, corre el riesgo de quedar como algo declarativo si es que no cuenta con los elementos necesarios para operativizar la función como: personal capacitado (o en proceso de formación), presupuesto para la ejecución de la función a nivel de práctica permanente y demanda de los productos (información de evaluación y monitoreo). Esto se ha denominado “*capacidad de evaluación*” por Keith Mackay (2006), en la cual pone énfasis directo a la *sostenibilidad* de la evaluación en las organizaciones públicas, que se encuentra en función a la demanda de información por usuarios, principalmente del ámbito público.

Para el análisis de la institucionalización nos interesa en definitiva, aproximarla desde la permanencia de la función de la evaluación (en este caso junto con el monitoreo), por lo mismo recurrimos a este concepto desde una perspectiva procesal. En este sentido, siguiendo a Tolbert y Zucker (1996), señalamos que los procesos de institucionalización tienen niveles de desarrollo: *innovación*, *habitualización*, *objetivación* y *sedimentación*. Los cuales se pueden entender de la siguiente manera:

1. *Fase de innovación*, referida a la introducción de nuevos elementos a la organización (legislación, nuevas tecnologías, etc.)
2. *Fase de habitualización*, se refiere al comportamiento que desarrollan y adoptan empíricamente los actores o el conjunto de actores de una organización para dar solución a problemas recurrentes. Estos comportamientos provocan arreglos estructurales en las organizaciones, y se pueden formalizar en procedimientos, normativas o políticas. También se dice que esta fase es catalogada como la fase de preinstitucionalización.
3. *Fase de objetivación*, está conformado por los valores e involucra el desarrollo de algún grado de consenso social entre los que toman decisiones en la organización para adoptarla.
4. *Fase de sedimentación*. Se basa en la continuidad histórica de una estructura y en su supervivencia de generación en generación de esa organización. Esta estructura asegura su continuidad por periodos extensos, por lo que los actores pueden apropiarse de esta.

Grafico 02



1.4 Evaluación de políticas públicas

La evaluación de las políticas y los programas públicos, en tanto formas de actuación o respuestas del Estado hacia las demandas de la población, tiene como objeto *la obtención de información necesaria sobre los resultados o impactos que de estos se puedan derivar, con el fin de mejorar la toma de decisiones técnico-políticas que intervienen constantemente en estos procesos.*

La evaluación se presenta como un proceso, necesario y obligatorio en la búsqueda por lograr las metas establecidas por una organización, en este caso en acciones del Estado en el ámbito público. Al respecto se señala que: *“La evaluación de los programas públicos - y de las políticas en que estos se fundamentan - es una disciplina científica que se justifica por la presión que experimentan las instituciones públicas por determinar en qué medida la intervención pública produce una mejora en el bienestar individual o social, cómo se produce esta mejora y cómo se podría conseguir de una forma más efectiva.”* (Ballart: 1996)

Podemos entender por evaluación como aquel que: *“Es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados”* (Dye, 1995). Como se puede apreciar Thomas Dye, hace énfasis en la valoración de los resultados de la evaluación, que es aquella que nos interesa.

Por otro lado hay que señalar que la evaluación tiene un carácter científico tal como se afirma, pues busca evidencia y/o hallazgos sistemáticos y coherentes sobre la actuación del Estado, con los cuales se pueda argumentar mejoras en estos productos de las decisiones técnico-políticas: *“La evaluación se caracteriza, entonces, por el uso de métodos de investigación de las ciencias sociales (o*

aproximaciones) con el propósito de determinar los efectos reales de una política una vez que esta ha sido aplicada.” (Ballart: 2005, 45).

La evaluación también puede ser concebida como una actividad transversal a todo proceso administrativo de cualquier organización pública o a todo el ciclo de una política pública, es decir que abarque los distintos procesos por los que atraviesa la acción pública (diseño o conceptual, implementación, gestión, impacto, etc.) De esta manera se concibe que la evaluación deba ser parte de la planificación que se realice en cualquier forma de actuación del Estado. La *comprehensive evaluation* (o evaluación global) concibe la evaluación como: “*Es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social*”. (Rossi y Freeman, 1993).

Por lo tanto, la evaluación es concebida como *una forma de legitimación de la acción pública del Estado, ya sea desde una perspectiva técnica (gestión) y otra desde una perspectiva política*. Por ende, los procesos sobre los cuales se realizan tienen estas dos vertientes y su comprensión radica en comprender estos sistemas a través de los intereses de los actores que actúan en ella y las prácticas de los ejecutores que son parte del sistema evaluativo y que tienen perfiles ligados a una naturaleza técnica y también a la política. Por lo mismo, debido a que los resultados de la evaluación se producen en un contexto público-político (Weiss:1973), estos son susceptibles a lo que pueda suceder en esos ámbitos, que constantemente le afectan, incluso la condicionan; esto debido a que la

evaluación tiene un “carácter de amenaza”, como lo señala Ballart: *“Además, la evaluación tiene lugar en un entorno difícil, con las complicaciones que implica el tratar con grupos de personas con sistemas de valores e intereses dispares, lo que les lleva a mantener posiciones divergentes en relación con un programa o con su evaluación.”*(Ballart: 2005, 47).

1.5 Sistemas de evaluación

En la teoría administrativa, el concepto de sistema se encuentra basado la lógica procedimental que predomina en este ámbito de la acción pública. Por lo mismo, los sistemas tienden a ser conceptualizados desde esta perspectiva, la cual implica que son un: *“conjunto de órganos u organismos que actúan de manera coordinada con la finalidad de obtener un fin común. Es una suma organizada de normas, órganos y procesos destinados a proveer a la administración de insumos para cumplir su labor de manera eficiente”* (Guzmán: 2011). De esta manera existen sistemas de administración y sistemas de gestión, y en el caso de este último este puede ser concebidos como: *“Conjunto de procesos, comportamientos y herramientas que se emplea para garantizar que la organización realiza todas las tareas necesarias para alcanzar sus objetivos (visión)”*(Ogalla: 2005, 1). Visto de esta manera un sistema de gestión tiene como objeto la mejora de los procedimientos y procesos en una organización. Uno de estos tipos son los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E).

Los sistemas de evaluación (comúnmente conocidos en el ámbito de Latinoamérica como Sistemas de M&E) han sido concebidos como: *“los sistemas de monitoreo y evaluación (SM&E) constituyen una importante herramienta de gestión para los gobiernos de América Latina y el Caribe (LAC) y para las instituciones donantes o multilaterales. El uso de estos sistemas posibilita conocer con mayor certeza el comportamiento positivo de ciertas acciones o proyectos, así como las dificultades que se presentan para poder alcanzar los objetivos propuestos; en este último caso, permite tomar las medidas adecuadas para su corrección.”* (García y otros: 2007, XV) Son vistos como estructuras legales y administrativas que ayuden a la mejora de la eficiencia del gasto público en los países conocidos como “en vías de desarrollo” o “tercermundistas”. En la mayoría de los casos siendo la evaluación ajena a la tradición administrativa y política de nuestros países (pues esta práctica técnico - política tiene sus orígenes en los EE.UU (Ballart: 1996, 351); tuvo poca presencia en la agenda pública de estos estados sino hasta mediados de los años 90’ por iniciativa – condicionamiento – de la Banca de desarrollo internacional y con la influencia de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) en la región.

1.6 Los actores en las políticas públicas

Sobre este concepto (policy analysis) se han desarrollado perspectivas teóricas variadas con las cuales se puede llegar a comprender el “proceso de las políticas públicas”; y desde esta *lógica procesal referencial* de la política pública o *ciclo de políticas*, se siguen una secuencia de situaciones por las que atraviesa una

política pública: *programación, implementación y evaluación*. Asimismo, intervienen a lo largo de este proceso de la política pública (fases antes descritas) elementos que se convierten en la parte dinámica: *instituciones y actores*.

Las *policy sciences* o *estudio de políticas* (distinto del *political science* que es ciencia política) es un ámbito bastante desarrollado en el mundo de habla inglesa, el papel de los actores (interés) en las políticas públicas (arenas de lucha), proviene del ámbito anglosajón desde donde se propone incluso tipos de políticas en función a la actuación de los actores, y su autor es Lowi (1972): regulativas, distributivas, redistributivas y constitutivas.

Gubernamentales y no gubernamentales, los actores y la forma en la cual se organizan en el marco de la acción pública del Estado, forman parte de una perspectiva de análisis y una línea de investigación de las políticas públicas y la ciencia política.

Las teorías que comprenden el estudio de la acción de los actores y su forma de incidencia en el proceso de las políticas públicas, tienen un sustento teórico que concibe al actor como “racional”. Estas teorías son representantes de la “organización racional” (Fayol, Taylor, Weber) y para efectos de la investigación no conviene utilizarla pues esta perspectiva concibe a la organización como unidades “coherentes” y con procesos racionales verticales, lo cual desde ya sirve como

referencia mas no como categoría de análisis para una realidad compleja y dinámica como la que pretendemos abordar.

Por el contrario, el concebir a la organización con una estructura dinámica e interconectada y con una relación horizontal en función de los intereses o recursos de los actores, la dinámica de la política pública es comprendido de acuerdo al contexto. *“El interés reciente en el concepto de redes de políticas públicas puede verse como un intento de ‘contextualizar’ el enfoque de proceso. No sólo la hechura de políticas tiene lugar en escenarios en los que hay muchos actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas, sino que también sucede en ciertas redes inter organizacionales de naturaleza más duradera. Así, el enfoque de red de políticas públicas comienza donde acaba el enfoque de proceso. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter organizacional en la que esos procesos ocurren.”*(Klijn: 1998, 9)

Entonces, los actores tienen una determinado forma de actuar en la organización y como una de estas. Nuestro interés apunta a la dinámica de los actores al interior de la organización pues la estructuración de poder se realiza al interior de esta. La dinámica de estos actores y los móviles (intereses) que los motivan son una parte importante del trabajo, y la forma de aproximarnos a este fenómeno será a través de los actores en el proceso de institucionalización del sistema evaluativo.

1.7 Estado de la cuestión.

1.7.1 Sobre la investigación de las políticas públicas, la evaluación y los sistemas de M&E.

Las investigaciones en evaluación de políticas y programas públicos se enmarcan en el desarrollo que ha logrado la línea investigación especializada de la Ciencia Política como lo es las políticas públicas. Producto de una propuesta multidisciplinaria las políticas públicas fueron adquiriendo importancia conforme los estudios del Estado dejaban de lado su lógica jurídica y pasaron a ser enfocados desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, Económicas y Políticas de principios de los años 50's del siglo pasado¹, y fue H. Lasswell(Aguilar:2003) quien propuso este nuevo enfoque. Parte de estos estudios incluían una lógica cuasi sistémica que daba coherencia a la acción pública del Estado (aun de forma bastante primigenia podríamos llamar el “ciclo de las políticas públicas”, el cual al incluir a todas las situación que debe tiene una política pública, incluye también a la evaluación como una de las mismas. Lo que se debe considerar en adelante es que la evaluación empezó a especializarse desde los años 70's como producto del reclamo sobre la eficiencia de la acción pública del Estado en los países de habla inglesa (EEUU e Inglaterra) y algunos del viejo continente. Xavier Ballart, académico español contemporáneo, expone que el desarrollo de los estudios de la

¹ Sobre esta parte se pueden encontrar más detalles en: Subirats, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 1989. ; y Valles, Josep. Ciencia Política, una introducción. Ariel. Madrid, 2006.

evaluación data de los últimos 25 años en el mundo², además de tener este tiempo de desarrollo existen 7 enfoques teóricos para su estudio en la práctica.

Ahora bien, la investigación de políticas públicas en el ámbito universitario es poco frecuente en nuestro país. La primera publicación sobre las políticas públicas como objeto de estudio se publicó en el año 1995 y tuvo como autores a Álvarez Rodrich y Ortiz de Zevallos. En la mayoría de los casos las primeras publicaciones académicas sobre políticas públicas fueron de *divulgación* sobre el tema (Revista Quehacer de DESCO). Esto no es de extrañar, pues la investigación social en nuestro país tuvo una enorme tendencia a la realización de investigaciones referidas a asuntos sociales (sociológicos, históricos y antropológicos), dejando de lado el estudio del Estado, su actuación pública y sus implicancias. Por el contrario, el estudio del Estado se ha realizado desde una perspectiva jurídico formal (doctrinaria), y en algunos casos desde el estudio del gasto, mas no de la gestión pública y las políticas públicas como objeto de estudio. Es a partir de la década de los 90's que se empieza a formalizar la investigación del Estado y su relación con la sociedad civil, teniendo como contexto los procesos de democratización de las instancias del Estado. En adelante, el Estado empezará a ser objeto de estudio de las CCSS hasta la actualidad.

Por lo mismo, las investigaciones que se han desarrollado sobre el Estado y su actuación pública han tenido un perfil jurídico, dentro de los cuales algunos

² Ballart, Xavier. Modelos teóricos para la práctica de la Evaluación de políticas públicas. En: lecturas de gestión pública. INAP. Madrid, 1996. Págs. 321-352.

abogados se han perfilado como especialistas en estos temas (constitucionalistas y administrativistas). La poca institucionalización de la Ciencia Política en el Perú, o de otras ciencias dedicadas al estudio del Estado y su actividad pública, refleja esta falencia en el país. (Tanaka: 2005)

En los 90's y algunos años del nuevo milenio solo algunos estudios (no investigaciones científicas necesariamente) sobre las políticas públicas se han realizado de la mano de instituciones ajenas al Estado: Organismos no gubernamentales (ONG's) nacionales e internacionales, Instituciones de financiamiento para el desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial), Instituciones de desarrollo de la investigación social ajenas al Estado (Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económico Social – CIES), y otras instituciones procedentes de países extranjeros dedicadas a la cooperación para el desarrollo.

Podemos señalar algunos artículos de divulgación que nos dan una idea de esta situación: *“El difícil vínculo entre investigación y las políticas públicas en el Perú: un acercamiento a la contribución del CIES”*. Asimismo, para nuestra investigación se ha tomado como referencia el documento: *“Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación América Latina”*. Informe Perú, cuyo autor es Nelson Shack. Banco Mundial y CLAD, 2007.

Así como otros documentos de interés referencial: *“Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del banco mundial / Banco interamericano de desarrollo”* del año 2006, documento en el cual los procesos de institucionalización de los sistemas de evaluación en A.L. están en un nivel administrativo dentro de la estructura de Estado y esta condición es necesaria para lograr insertarse como parte de aparato público. Con estos documentos se hace referencia a los estudios precedentes sobre los temas de sistemas de evaluación. Sin embargo, no se han encontrado documentos de investigaciones científicas en el medio sobre procesos de institucionalización de sistemas de evaluación o de temas afines, motivo por el cual se ha preferido acotar la más posible el espacio a investigar.

CAPÍTULO 2 La organización formal del sistema de evaluación del Programa Nacional Wawa Wasi, en el marco institucional del MIMDES

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), fue creado en el año 2002 durante el Gobierno del Presidente Alejandro Toledo. Según el Art. 7 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MIMDES “es el organismo rector en las políticas y actividades de los subsectores Mujer y Desarrollo Social, integra el Poder ejecutivo y constituye un Pliego Presupuestal, con autonomía administrativa y económica de acuerdo a Ley” (ROF MIMDES: 2005) Asimismo, en este mismo documento se expone dos objetivos institucionales vinculados a las acciones del Estado para con los menores de 4 años de edad, que es la población beneficiaria del PNWW:

“d) Mejorar y asegurar el acceso de los grupos vulnerables y en situaciones de emergencia a los servicios sociales brindados por el MIMDES, como forma de contribuir a la reducción de la extrema pobreza.

e) Contribuir a superar las diversas formas de inequidad , exclusión y violencia social, especialmente de la infancia, la adolescencia, la mujer y el adulto mayor ejerciendo su función rectora en el marco de un Sistema Descentralizado de Garantías para el Desarrollo Humano y Social que articule los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector privado.” (ROF MIMDES: 2005)

Hasta el año 2011, MIMDES era la entidad rectora de estos programas sociales, a partir del 2012 algunos de estos programas pasan a responsabilidad del reciente Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Dentro de estos programas sociales que migran a este nuevo sector se encuentra el PNWW. Para el caso de nuestra investigación, esta se centra en el contexto temporal de los años 2004 y 2011, tiempo en el cual el PNWW estuvo dentro del marco institucional de MIMDES.

El Programa Nacional Wawa Wasi, tiene como principal función de acuerdo a su Plan Estratégico Institucional 2010 – 2013: “El Programa nacional Wawa Wasi es el único programa del Estado que brinda atención integral a niñas y niños menores de 3 años que se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad y que viven en condiciones de pobreza.” (PEI – PRONAA 2010-2013)

Este programa social tiene como objetivo general: “Generar y promover condiciones favorables para el desarrollo integral de niñas y niños menores de 48 meses de edad en situación de pobreza y extrema pobreza; fortaleciendo las capacidades de las mujeres en crianza infantil y facilitando su acceso a oportunidades laborales o de generación de ingresos.” (AE - PNWW, 2010)

Brinda el servicio de cuidado diurno a niños y niñas cuyos padres trabajan. Esta atención integral se caracteriza por tener una atención que cubra las necesidades básicas de salud, nutrición, protección, afecto, juego y desarrollo de sus

potencialidades y para esto se basa en el enfoque de desarrollo humano en la familia y la comunidad.

El Programa Nacional Wawa Wasi fue creado como proyecto en el año 1993, como un programa que brindaba atención integral a los niños que se encontraban en los hogares comunales (Ministerio de Educación) y a los hogares del Inabif. Cabe resaltar que estas acciones se realizaron con un presupuesto derivado de aportes de UNICEF.

En el año 1994 y 1995 se inició el proyecto “sistemas de casas de niños o Wawa wasi”, que fue implementado con un presupuesto derivado de la cooperación del Banco Interamericano del Desarrollo, la Unión Europea, Unicef y del Programa Mundial de Alimentos. En 1996, este programa es transferido al recién creado Promudeh (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano), y en 1997 es reconocido como programa de atención integral al niño por este sector.

En 1999, el PNWW es financiado a través del préstamo 1144-0C/PE efectuado con el Banco Interamericano de Desarrollo, debido que fue calificado de programa modelo. En su primera fase que duró hasta el año 2004, se implementó el modelo de gestión comunal, que hasta el día de hoy es parte fundamental del PNWW.

En el año 2002, se adscribe al Vice Ministerio de la Mujer del MIMDES, y con el D.S. N°011-2004-MIMDES, aprueba el ROF del MIMDES (art. 79) ratificando así la

labor del Wawa wasi y además este programa se convierte en adelante en una unidad ejecutora del MIMDES.

Hacia el año 2005, el PNWW es considerado como una actividad permanente del sector del MIMDES. A partir de ese momento fue financiado con recursos públicos por medio del D.S. N°011-2004-MIMDES. Asimismo, por medio de la R.M. 138-2007, emitida el 29-04-2007 se oficializa la metodología de intervención y se valida con el proyecto Qatari Wawa. En el año 2011 el PNWW de prioridad a la cobertura en zonas rurales para lo cual refuerza su estrategia de atención.

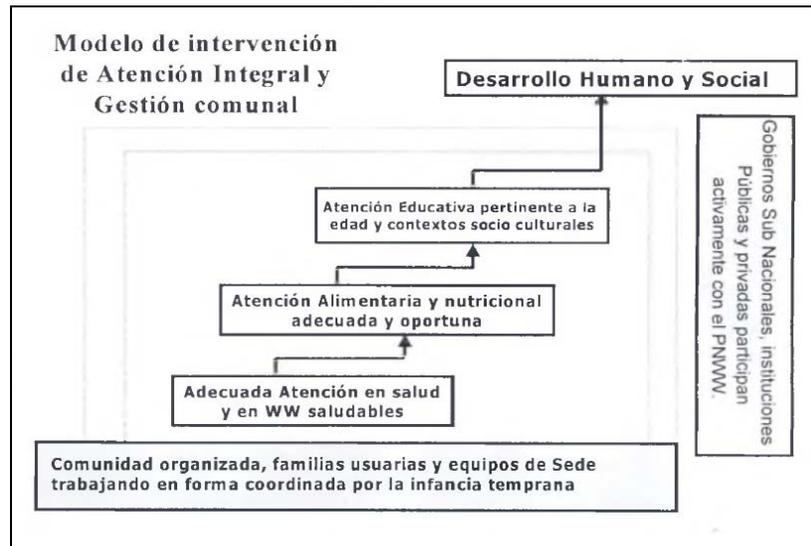
Los servicios que presta el PNWW son:

1. El servicio de Wawa Wasi: atención integral dirigido a niños y niñas de 6 a 47 meses de edad a través de dos modalidades: Wawa Wasi-gestión comunal y Wawa Wasi - institucional. Estos servicios se prestan a través de las casas Wawa wasi, con responsabilidad de las madres cuidadoras.
2. El servicio de Qatari Wawa: fortalecimiento de capacidades de las familias de zonas altoandinas, principalmente en prácticas saludables para una adecuada. crianza infantil.

Por otro lado, el PNWW ha desarrollado su actividad a través de dos pilares fundamentales, los cuales se han servido de soporte institucional y estratégicos: el **Modelo de intervención de atención integral** y el **Modelo de gestión comunal**.

El modelo de intervención de atención integral (Grafico 03), que basado en el enfoque de desarrollo humano, combina tres aspectos: la atención en salud, nutrición y educación.

Grafico 03



Fuente: PNWW, PEI

El Modelo de gestión del PNWW es un modelo que aplica la cogestión Estado – Comunidad (Anexo). En este se combinan el aporte económico del Estado y la organización, trabajo voluntario de la comunidad intervenida. Este modelo permite la participación activa de la población en la generación de las condiciones favorables para el crecimiento y desarrollo adecuado de niños y niñas menores de 04 años de edad.

2.1 Revisión del marco legal y la estructura organizacional que sustentan al Sistema evaluación del Programa Nacional Wawa Wasi del MIMDES³.

³ Para el caso del PNWW este sistema de evaluación se denomina: “sistema de monitoreo y evaluación” debido a que ambas actividades son interdependientes durante el proceso de la implementación del

El marco legal que rige para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del PNWW involucra también a las acciones de monitoreo que se realiza en el sector y en este programa social. Este marco se ha desarrollado a lo largo del proceso de institucionalización del sistema de evaluación del PNWW. Por lo mismo, el orden cronológico resulta adecuado para poder clasificar esta información.

Previamente, en el Reglamento de organización y funciones - ROF (MIMDES), entre las funciones del Programa Nacional Wawa Wasi, se tiene que es: *“d) Dirigir, promover, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones del Programa Nacional Wawa Wasi y su personal, en lo que corresponda” (ROF MIMDES: 2005)* De esta manera la actividad y la responsabilidad de la evaluación del programa se le atribuyen al mismo y con todas las facultades necesarias.

En esta parte de hace imprescindible contar con la siguiente documentación: ROF - Reglamento de organización y funciones MIMDES y PNWW, MOF - Manual orgánico de funciones PNWW, normas del sector y del PNWW en tanto unidad ejecutora, y otros que se estimen pertinentes como es el caso del contrato de préstamo que tuvo el Perú con el BID – Banco Interamericano de Desarrollo N° préstamo 1144-0C/PE.

sistema. Asimismo, por la información recogida sabemos que es el monitoreo la actividad con mayor presencia y practica en todo el PNWW, en cambio la evaluación es “una práctica empoderada a nivel de la sede central y algunas sedes zonales”(Manrique; 2012).

En forma cronológica a continuación se expone el marco legal que rige este sistema de evaluación del PNWW:

2.1.1 Normas:

- Decreto Supremo 011-2004-Mimdes.

Contiene la aprobación del Reglamento de organización y funciones - ROF (MIMDES). En esta misma norma se hace mención en el título X *“coordina los procesos de formulación y evaluación de planes y programas del Mimdes y del sector, de acuerdo con las normas y disposiciones técnicas sobre la materia”*. Por otro lado, en este mismo texto en el título XII se asigna a los programas nacionales las unidades orgánicas UA (Unidad Administrativa), UPR (Unidad de Planeamiento y Resultados) y unidades operativas, y en el artículo 82, define las funciones del PNWW.

- Resolución Directoral 354-2004 – PNWW.

Procedimientos y responsabilidades para el mantenimiento y actualización de datos del Sistema de información para la evaluación “Wawanet” (instrumento de gestión de registro, seguimiento y evaluación) PNWW.

- Resolución Directoral 391-2006-Mimdes/PNWW.

Ejecución del Sistema de Monitoreo por Actores Comunales del Programa Nacional Wawa Wasi.

- Resolución Ministerial 248-2006-MIMDES.

Modificación del MOF MIMDES en lo correspondiente al PNWW y PNCVFS.

- Resolución de Dirección Ejecutiva 148-2007-Mimdes/PNWW.
Aprobación de formato (Ficha) para monitoreo y evaluación del PNWW.
- Resolución Ministerial 093-2009-Mimdes.
Aprobación de POI 2009 – MIMDES
Demanda de informes de ejecución trimestral metas remitan a la Oficina de Planificación y Presupuesto de Unidad Ejecutora 002 – MIMDES.

2.1.2 Documentos:

- Contrato de Préstamo 1144/OC-PE (BID)

Apoyo a las actividades de monitoreo y evaluación del PNWW.

- *Monitoreo de la Calidad de los Servicios de Atención Integral del Programa Nacional Wawa Wasi:*

Documento interno del PNWW. Contiene marco teórico normativo sobre monitoreo y evaluación, la metodología, los responsables, los instrumentos para el levantamiento de la información, los plazos y la periodicidad de la ejecución, el registro y el reporte de la información sobre el monitoreo para cada nivel (PCM – ST CIAS: 2010)

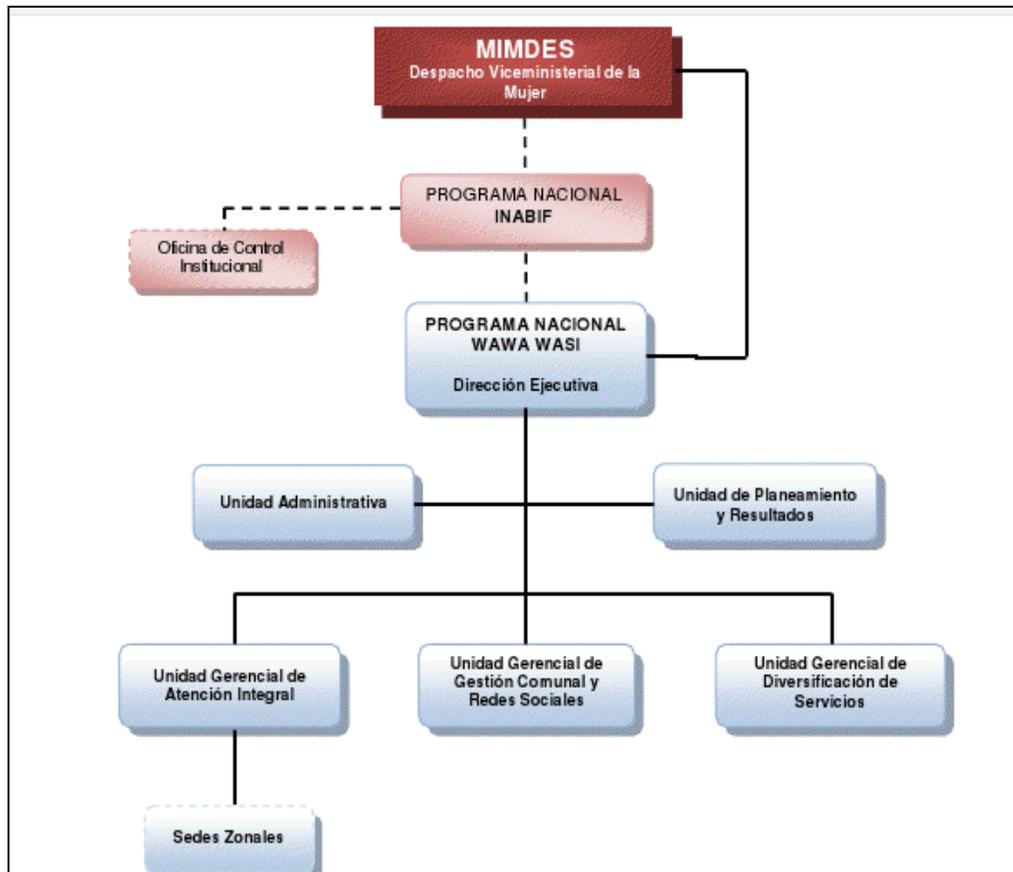
- *Plan de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional Wawa Wasi:*
Documento interno en el que se establece el diseño del monitoreo y la evaluación del PNWW, con el objetivo de asegurar el análisis de su intervención a través de la recolección, el procesamiento y el análisis de la información utilizada para la toma de decisiones oportuna, que contribuya a

alcanzar los resultados de acuerdo con los objetivos y las metas establecidas (incluye matriz de seguimiento y evaluación)(PCM – ST CIAS: 2010).

2.2 Estructura organizacional del sistema de evaluación del PNWW

La estructura organización del sistema de evaluación del PNWW se encuentra en correspondencia al marco institucional administrativo del sector, en este caso el MIMDES. Según los documentos de gestión (MOF, ROF), este sistema se encuentra a cargo de la Unidad de Planeamiento y resultados (UPR) del PNWW. La cual a su vez es dependiente de la Dirección Ejecutiva del PNWW (Grafico 05).

Grafico 04



Fuente: PNWW.

Asimismo, en el MOF del PNWW se establecen las responsabilidades de monitoreo y evaluación a la UPR “Asesorar a la Dirección Ejecutiva, conducir, coordinar y facilitar los procesos técnicos de los sistemas de planificación, presupuesto, inversión pública y privada, racionalización, seguimiento, estadística, monitoreo, evaluación, cooperación internacional y sistemas informáticos de la gestión del Programa, en el marco de los objetivos programáticos y políticas del sector” y “la ejecución de las actividades del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Resultados de la Gestión de Programa Nacional Wawa Wasi, considerando la elaboración de reportes periódicos específicos.” (MOF PNWW: 13, 2005)

La organización que está a cargo del sistema de monitoreo y evaluación del PNWW se encuentra en la UPR – PNWW.

Grafico 05



Fuente: PCM, ST-CIAS

La estructura organizacional del PNWW permite identificar plenamente en donde se encuentra ubicado el responsable del equipo de Monitoreo y Evaluación, el mismo que es responsable del sistema de evaluación del PNWW. Esta característica permite establecer responsabilidades con respecto a la función de evaluación, cabe resaltar que este aspecto fue considerado una buena práctica de gestión por la Ong Ciudadanos al Día. A nosotros nos va a indicar que la institucionalización administrativa y normativa del sistema de evaluación en la estructura administrativa del programa existe y con esto se efectiviza lo expuesto en el DS 011-2004-Mimdes.

CAPITULO 3 La implementación del sistema evaluación del PNWW

3.1 Servicios ofrecidos por el PNWW

El PNWW ha basado su intervención tomando como marco el enfoque de la **atención integral** el cual consiste en un conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para preservar la vida como aquellas que tienen relación con su desarrollo integral y necesidades básicas de aprendizaje, en función de sus características, necesidades e intereses (UNESCO: 2001).

Grafico 06



Fuente: PNWW

Asimismo, la intervención está sustentada en un Marco Lógico que considera sus fundamentos a nivel de fines (objetivos), propósitos, resultados y actividades (Anexo).

En principio los servicios ofrecidos por el PNWW son 03 servicios: Wawa wasi Comunal, Qatari wawa y Wawa Wasi institucional.

Wawa wasi Comunal: (o de gestión comunal): brinda atención integral, lo que implica cuidado y atenciones en nutrición, salud y aprendizajes oportunos brindados en los wawa wasi de gestión comunal a nivel nacional. En este caso la unidad de medida para las actividades de monitoreo y evaluación son: niñas y niños atendidos integralmente.

Qatari Wawa: brinda el fortalecimiento de capacidades de familias de zonas de alto andinas en crianza infantil. Esto implica la promoción de prácticas de crianza infantil en las familias alto andinas a favor de sus hijas e hijos. En este caso la unidad de medida para las actividades del monitoreo y evaluación son el número de familias alto andinas fortalecidas

Wawa wasi Institucional: brinda asistencia y asesoría técnica a instituciones públicas y privadas para la implementación y funcionamiento de diferentes servicios en el marco de la atención integral, estos servicios son financiados íntegramente por estas instituciones. En este caso la unidad de medida para las actividades del monitoreo y evaluación son el número de instituciones asesoradas.

Tabla 02

¿Cómo se operativiza la oferta de servicios del PNWW?

Etapa previa al Servicio	Etapa de la implementación del servicio.
<ol style="list-style-type: none"> 1. la identificación de los territorios (focalización). 2. Conformación de grupo promotor. 3. Diagnostico e identificación de la demanda (Familias, beneficiarios, padrón y Sisfoh). 4. Identificación de madres ciudadoras. 5. Reconocimiento – conformación del comité de gestión (asamblea comunal) 6. Firma del convenio (institucionalización del comité de gestión). 7. Reconocimiento del comité de gestión. 8. Selección y capacitación de madres ciudadoras. 9. Inscripción de niños beneficiarios (a cargo del Comité de gestión). 10. Implementación de locales wawa wasi y servicio alimentario. 11. Adecuación de instalaciones y selección de espacios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión de la atención alimentaria nutricional 2. Acciones de prevención y promoción de la salud. 3. Desarrollo de habilidades y actitudes de los niños y niñas. 4. Mantenimiento de las condiciones de habitabilidad y equipamiento básico. 5. Administración y monitoreo comunal de los servicios. 6. Fortalecimiento de capacidades de familias usuarias.

Fuente: PNWW

Basado en el concepto de atención integral, el PNWW brinda servicios a través de cuatro componentes: **atención integral de la salud, atención alimentaria y nutricional, aprendizaje infantil temprano, e infraestructura y seguridad.**

El proceso de implementación de los servicios del PNWW, intervienen diversos actores institucionales, principalmente las sedes zonales, que están en responsabilidad de la Unidad Gerencial de Atención Integral (UGAI), en casa sede zonal hay un equipo de profesionales multidisciplinarios (salud, educación y ciencias sociales).

UGAI está a cargo de los equipos de trabajo en las sedes zonales, los cuales están conformados por: 01 especialista de gestión comunal (lidera la gestión de la sede), coordinadores de campo (CC), un asistente administrativo y un auxiliar de informática. Las funciones al interior de la sede zonal se encuentran en

organizadas en componentes (Salud, nutrición y educación) que conforman la oferta de atención integral. En número adecuado se cuenta con coordinadores de campo que realizan funciones y actividades en el marco de los componentes de gestión comunal, cultura de crianza y capacitación.

Asimismo, desde el componente de Gestión Comunal se promueve y fortalece la participación de la comunidad en la gestión de estos servicios (Modelo de cogestión Estado – Comunidad), con el propósito de garantizar la transparencia en el uso de los recursos y la calidad del servicio. Este componente está a cargo de la Unidad Gerencial de Gestión Comunal y Redes Sociales, organizado en tres componentes: Gestión Comunal, Capacitación y Cultura de crianza.

La diversificación de servicios del PNWW, tiene como objeto el diseño, validación y monitoreo de propuestas técnicas diversificadas de promoción y atención en la infancia temprana. Se desarrolla a través de tres líneas de acción: rural, institucional y servicios diversificados.

En la Actualidad el PNWW, interviene en 23 Regiones, 108 Provincias, 319 distritos y tiene 36 sedes zonales en el país.

Durante el año 2010, se atendió a 54876 niños a través de los Wawa wasi de gestión comunal, se tienen 38 Wawa wasi institucional y 1280 familias fortalecidas a través del Qatari Wawa.

3.2 La implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación del PNWW

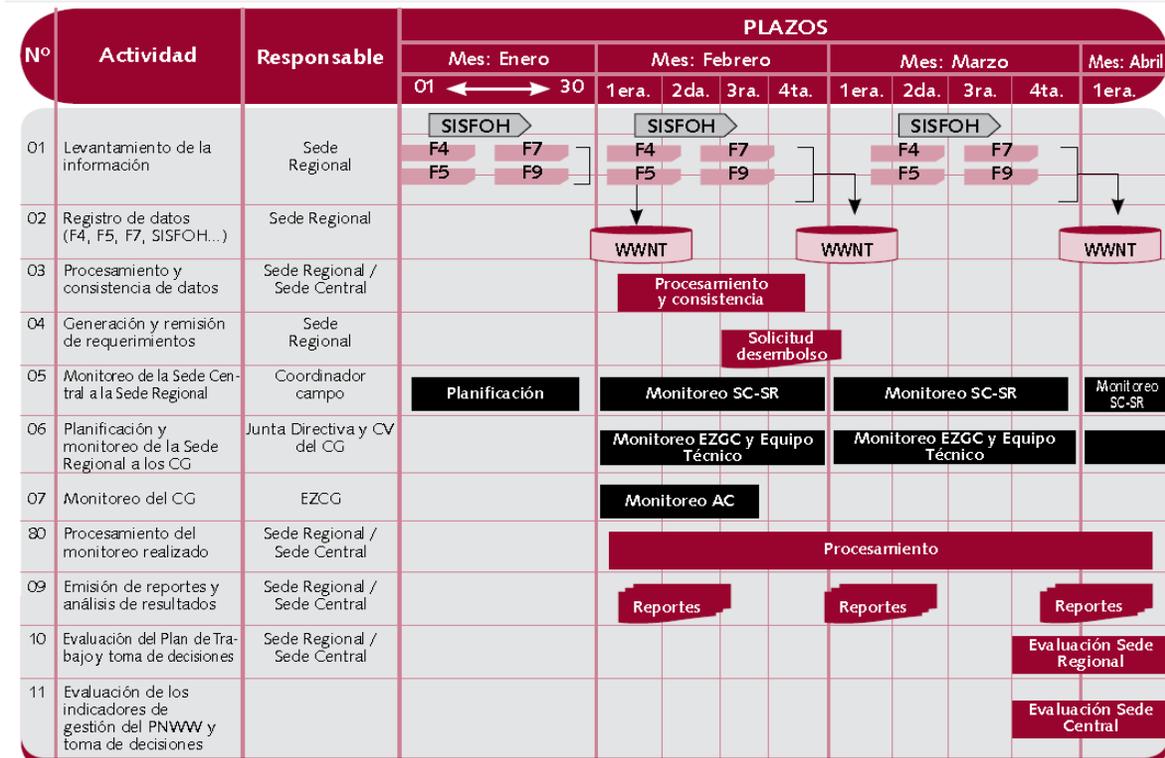
En el marco de la realización de actividades de monitoreo y evaluación, el PNWW desarrolla estas en base al **ciclo de gestión (Anexo)** compuesto por tres etapas que se suceden de forma permanente y constante: 1) Planificación (en la que se incluye la fase de diagnóstico / línea base) 2) Monitoreo y 3) Evaluación. El propósito fundamental del sistema de monitoreo y evaluación del PNWW es *“Monitorear y evaluar la calidad de los servicios que brinda el PNWW a nivel nacional, constituyéndose como una **herramienta de gestión** para la identificación de fortalezas, debilidades y propuestas de mejora que permitan medir los resultados de la intervención en las niñas y niños beneficiarios de los servicios del Programa”* (PNWW: 2011)

El sistema de monitoreo y evaluación del PNWW está conceptualizado desde dos perspectivas: 1) *como instrumento de control administrativo, en tanto realiza control de actividades, metas y presupuesto, y 2) herramienta de gestión, en tanto diagnóstico oportuno, análisis y toma de decisiones estratégicas* (PNWW: 2012)

En síntesis el sistema de monitoreo y evaluación, *tiene como objetivo la determinación del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos como programa.*

Grafico 07

ESQUEMA DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION DEL PNWW



Fuente: PNWW

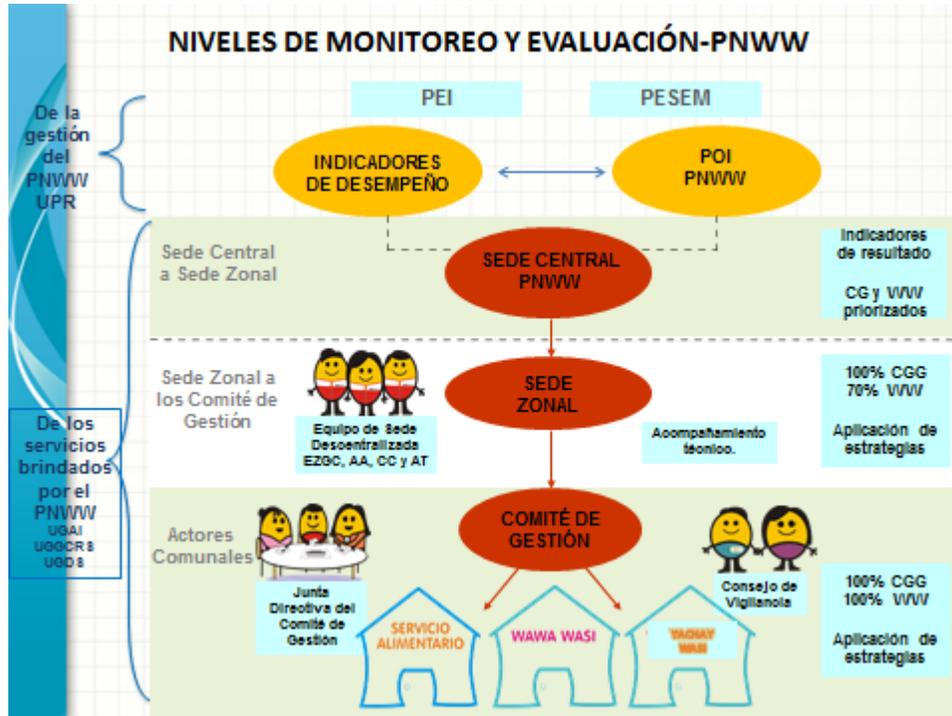
Algunas de las utilidades de este sistema, aspecto fundamental de la existencia y sostenibilidad del mismo (PNWW: 2012), son:

- Mejora la optimización de la asignación de recursos orientados a la consecución de resultados esperados
- Facilita información oportuna para la toma de decisiones en los diferentes niveles del Programa a partir de los resultados obtenidos.
- Conocer las fortalezas y debilidades en el desempeño del Equipo técnico de las Sedes Zonales y actores comunales.
- Permite observar los cambios positivos y negativos para la mejora continua de los procesos involucrados en la intervención.

- Apoya a la gestión del conocimiento en el Programa mediante la identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas como producto de la experiencia para la promoción del aprendizaje y su retroalimentación.
- Difunde los resultados obtenidos de la intervención dentro y fuera del Programa para el fortalecimiento de su credibilidad así como para la sensibilización de la sociedad civil

Por el **nivel** en el cual se realiza el monitoreo y evaluación en el PNWW, estos son: 1) Nivel de Comité de gestión Comunal, 2) Nivel de Sede Zonal y 3) Nivel de Sede Central del PNWW. En cambio, de acuerdo al **objeto del monitoreo y la evaluación** estas se pueden dar a: 1) los servicios que ofrece el PNWW (que está a cargo de UGAI, UGGCRS y UGDS), y a la 2) gestión del PNWW (a cargo de UPR). El grafico a continuación resume estos procesos:

Grafico 08



Fuente: PNWW

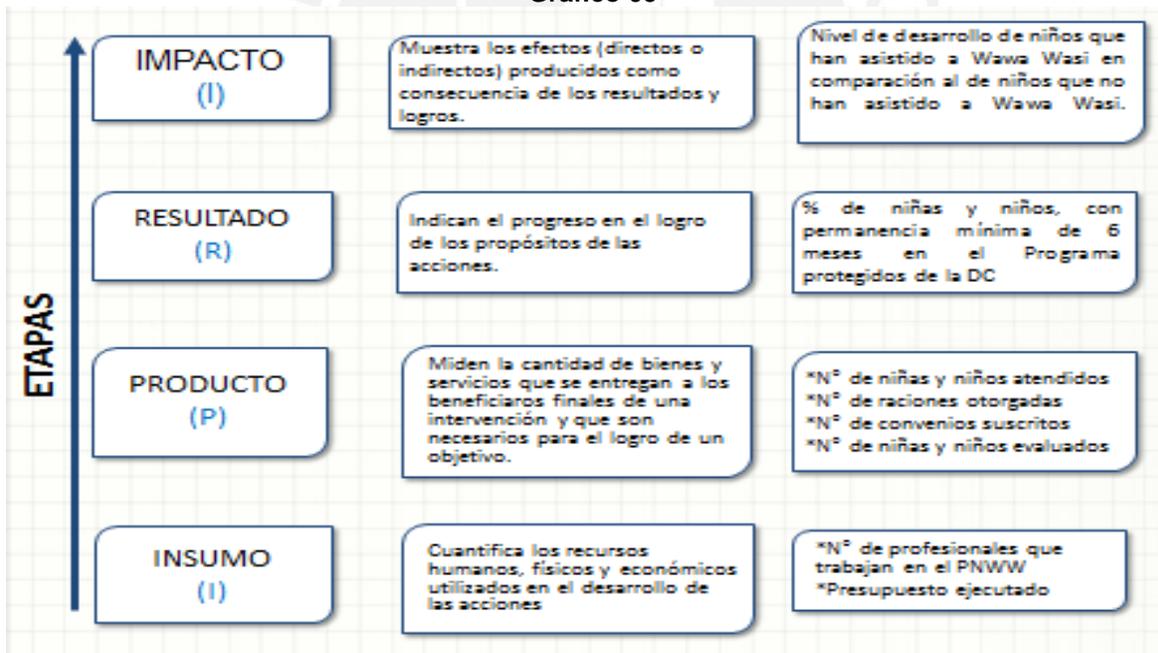
Elementos del sistema de monitoreo y evaluación (PNWW: 2012). Estos son instrumentos que registren información y datos medibles, a partir de los indicadores establecidos:

- Estructura de objetivos: Marco Lógico, POI (Plan operativo institucional).
- Matriz de indicadores: Ficha Técnica de indicadores.
- La línea de base: Servicio Wawa Wasi (2003) y Qatari Wawa (2008).
- Las fuentes de verificación: Fichas de recojo de información.
- Frecuencia y responsables de recojo: a responsabilidad de las Sedes Zonales y los Comités de Gestión.
- Sistemas de Registro: Sistema Wawa Net (aplicativo informático)

- Responsable del cumplimiento de indicador: Unidad Gerencial de Gestión Comunal y Redes Sociales - UGGCRS, Unidad Gerencial de Atención Integral – UGAI y Unidad Gerencial de Diversificación de Servicios - UGDS
- Responsable del reporte de monitoreo y evaluación: Unidad de Planeamiento y Resultados – UPR.

Asimismo, en el marco de la gestión por resultados, la importancia de los indicadores de desempeño es gravitante. En función al marco lógico del PNWW se han establecido una tipología de indicadores: 1) Insumo, 2) Producto, 3) Resultado y 4) Impacto.

Grafico 09



Fuente: PNWW

Por otro lado, **Wawa net** es un software (aplicativo informático), que es soporte informático del proceso de gestión de información del PNWW. Este ha sido

implementado con arquitectura tecnológica basada en Web y a nivel nacional. Asimismo, sirve para cubrir las necesidades de registro y procesamiento automático de información en forma remota (PNWW). Su origen tiene como motivo a las condiciones que hizo en Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el Contrato de Préstamo N°1144/OC-PE(BID).

A nivel de la sede central del PNWW, el Wawanet se encuentra a cargo de un responsable y un asistente técnico informático, los cuales brindan soporte y actualización al sistema y a las sedes zonales. A nivel de las sedes zonales, se cuenta con auxiliares informáticos, los cuales son los encargados de ingresar y actualizar la información que existe en el wawanet con los datos obtenidos en cada sede zonal. En algunas sedes zonales, no hay auxiliares informáticos por lo que la información debe ser ingresada por los coordinadores de campo, incluso por la asistente administrativa.

3.2.1 El Ciclo del monitoreo y evaluación del PNWW

Está conformado por cuatro fases: a) Recojo y registro de la información, b) Seguimiento, c) Monitoreo y d) Evaluación.

Grafico 10



Fuente: PNWW

La fase de Recojo y registro de información tiene sub procesos que se dividen en: 1) **Recojo de información**, 2) **Registro de información en wawanet**, 3) **Uso de la información (análisis y reporte)**. Las otras fases de seguimiento, Monitoreo y evaluación de la gestión de los servicios, son consecutivas e independientes.

a) Fase de Recojo de información. Para este proceso se tienen diversos tipos de instrumentos de recojo de información contemplados en el RD. 354-2004-MIMDES/PNWW:

Formato / Denominación	Periodicidad	Responsable del registro
Ficha 01: Ficha resumen del Territorio focalizado	Evento: Territorio por focalizar	Grupo Promotor – Equipo Sede Regional
Ficha 02: Ficha de presentación del expediente para el reconocimiento del Comité de Gestión y financiamiento de los servicios.	Evento: Presentación expediente.	Grupo Promotor – Equipo Sede Regional
Ficha 04 y 04ª: Ficha del Comité de gestión.	Evento: Firma de convenio con Comité de Gestión, mantenimiento mensual.	Coordinador de campo (a cargo del comité de gestión).
Ficha 05: Ficha de registro local Wawa wasi.	Evento: Apertura de local o nuevo Módulo de Wawa Wasi.	Coordinador de campo (a cargo del comité de gestión).
Ficha 06: Ficha de registro local Wawa wasi.	Evento: Ficha de Registro de madre cuidadora	Coordinador de campo, a través de los Centros de Salud – Madre

		cuidadora.
Ficha 07: Ficha de seguimiento de la atención en salud de la Niña/Niño.	Trimestral por cada control CRED	Coordinador de campo – Madre cuidadora.
Ficha 08: Ficha de registro local Wawa wasi.	Evento: Registro de Niña / Niño nuevo.	Coordinador de campo, a través de los Centros de Salud – Madre cuidadora.
Ficha 09: Ficha de seguimiento diario de la Niña / Niño.	Mensual	Coordinador de campo – Madre cuidadora.
Ficha de priorización:	Evento: Registro de niños en lista de espera.	Comité de Gestión – Padres usuarios.

Fuente: PNWW

Los instrumentos se encuentran organizados y se utilizan de la siguiente manera para los servicios Wawa Wasi Comunal y para el servicio Qatari Wawa:

SERVICIO WAWA WASI	
Seguimiento	Monitoreo y Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> Ficha 4: Ficha de comité de gestión. Ficha 4-A: Ficha de Comité de gestión. Ficha 5: Ficha de registro del local de Wawa Wasi. Ficha socioeconómica única – SISFOH Ficha 9: Ficha de Seguimiento de la atención diaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Ficha 7: ficha de la atención y desarrollo integral de la niña/niño. Ficha de evaluación de prácticas de crianza infantil en las familias usuarias. Ficha de sistema de monitoreo por actores comunales. Ficha de monitoreo y evaluación del CG y LWW. Ficha de evaluación del desempeño de madres cuidadoras y madres guías.
SERVICIO QATARI WAWA	
Seguimiento	Monitoreo y Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> Ficha 4: Ficha de comité de gestión Qatari Wawa. Ficha 4-A: Ficha Anexa de Comité de Gestión. Ficha 5: Ficha de registro del local de Wawa Wasi. Ficha socioeconómica única – SISFOH. Ficha de registro de talleres. Ficha de registro de Encuentros. Ficha de registro de Consejerías. 	<ul style="list-style-type: none"> Ficha 7: ficha de la atención y desarrollo integral de la niña/niño. Ficha de evaluación de prácticas de crianza infantil en las familias. Ficha de sistema de monitoreo por actores comunales. Ficha de evaluación del desempeño de las madres y padres consejeros. Ficha de evaluación del estado situacional y medidas de seguridad en el Wawa Wasi. Ficha de evaluación de las capacidades y habilidades de los púberes y adolescentes en el cuidado y atención a la niña/niño.

Fuente: PNWW

Esta fase está compuesta por las siguientes acciones y se implementan en forma sucesiva, de esta manera se tiene:

Procedimientos	Momento	Plazo	Responsable	Instrumento
1. Recojo de información del Comité de Gestión e integrantes de Directiva.	Con la firma de Convenio con Comité de Gestión (único ingreso)	1 día	Coordinador de Campo responsable del CG	Ficha 4 : Ficha de Comité de Gestión Ficha 4-A: Ficha Anexa de Comité de Gestión
2. Recojo de información del Local de Wawa Wasi.	Ante la apertura de local nuevo o nuevo módulo de Wawa Wasi	1 día	Coordinador de Campo responsable del CG	Ficha 5: Ficha de local de Wawa Wasi
3. Recojo de información de la ficha SISFOH - Niñas y niños - Integrantes de la JD - Socias de Cocina - Madres Cuidadoras	<u>Comités de Gestión</u> 5 días antes del Inicio de actividades del Wawa Wasi <u>Niñas y niños</u> 1er día de atención en el Wawa Wasi , se recoge en el hogar de la niña/niño	1 día	Coordinador de Campo responsable del CG	Ficha Socioeconómica Única FSU/SISFOH
4. Recojo de información del seguimiento de la atención y desarrollo integral de la niña/niño.	- Mensual (niñas y niños menores de 2 años) - Trimestral (niñas y niños mayores de 2 años)	1 día	Profesional del Centro de Salud	Ficha 7: Ficha de seguimiento de la atención y desarrollo integral de la niña/niño
5. Recojo de información del seguimiento diario de la niña/niño.	Todos los días hábiles de atención del Wawa Wasi	Media mañana	Madre Cuidadora	Ficha 9: Ficha de seguimiento diario de la niña/niño
6. Identificación de fichas con deficiencias para su respectiva corrección.	Posterior a la entrega de fichas	1 día	Coordinador de Campo responsable del CG	Cuaderno de control

Fuente: PNWW

b) Fase de Registro de Información en el Wawanet.

Para el registro de información en el sistema wawanet, se requiere seguir el siguiente recorrido del proceso como se detalla a continuación:

Acciones	Procedimientos	Momento	Plazo	Responsable
1. Registro de la información en el Sistema WawaNet.	Registro de las fichas 4, 4A y 5.	En el mes que se llena la ficha	1 día.	Auxiliar en Informática
	Registro de la Ficha SISFOH	En los 15 siguientes días al recojo de la información o en el momento en que se registra la asistencia del mes	5 días.	Auxiliar en Informática
	Registro de la ficha 7	En los 15 primeros días del mes siguiente al consignado en las fichas	15 días.	Auxiliar en Informática
	Registro de la ficha 9	En los 15 primeros días del mes siguiente al consignado en las fichas	10 días.	Auxiliar en Informática

2. Identificación de fichas con deficiencias en su registro en el WawaNet	Identificación por parte del Coordinador de Campo del WWI de las información inconsistente ingresada al WawaNet a fin de ser corregida por el Auxiliar en Informática.	Posterior a la entrega de fichas.	3 días	Coordinador de Campo
3. Conformidad de la información ingresada al WawaNet	Verificación de la información registrada y actualizada en el WawaNet dando la conformidad respectiva	Posterior a la culminación del ingreso de la información al WawaNet	5 días	Coordinador de Campo
4. Archivo de Fichas	Archivar fichas en cada Sede Zonal.	Posterior a la conformidad de la información registrada en el Sistema WawaNet	1 días	Asistente administrativo

Fuente: PNWW

c) Fase de Uso de la Información.

Wawanet es un sistema informático que tiene dos funciones básicas: registro de datos y procesamiento de información. Al tener plataforma web puede ser accesible desde cualquier punto de internet. Por lo mismo, permite registrar y visualizar información, en tiempo real, los logros y resultados de la intervención del Programa. Asimismo, la información que se encuentra en wawanet, se encuentra a nivel de beneficiarios directos, que en este caso son niños y niñas. Asimismo, de los beneficiarios indirectos: familias usuarias, comités de gestión, jurisdicción (a nivel provincial) y Sede Zonal.

El análisis y reporte de la información que se obtenga del wawanet se encuentra a cargo de los funcionarios de la Unidad de Planeamiento y resultados (UPR).

Este aplicativo informático cuenta con un sistema de alertas que determinan la consistencia de la información. Las alertas permiten a los funcionarios de la Unidad de Planeamiento y resultados (UPR) identificar las inconsistencias en la información registrada. Estas inconsistencias pasan a ser detectadas, evaluadas y

devueltas al coordinador de campo (responsable del recojo de la información) para que realice los ajustes correspondientes, con la posibilidad de establecer medidas preventivas y correctivas (PNWW).

Esta información es demandada por diversos actores que intervienen directa e indirectamente en la implementación de los servicios del PNWW: 1) **Nivel interno:** Personal de la sede central del PNWW, Equipos zonales, comités de gestión y consejo de vigilancia y 2) **Nivel externo:** Gestores Públicos, Órganos y entidades públicas y privadas, Órganos técnicos de control, Instituciones académicas y científicas, ciudadanos y medios de comunicación, organismos y organizaciones internacionales.

d) Fase de Monitoreo y Evaluación de servicios.

Esta fase del ciclo se realiza de la siguiente manera:

Acciones	Procedimientos	Momento	Responsable	Instrumento
1. Monitoreo y evaluación de la gestión de los Wawa Wasi Institucionales en las Sedes Zonales	Monitoreo de campo de los Wawa Wasi Institucionales verificando avances en la ejecución de las actividades e indicadores de producto.	Mensual	Área de Monitoreo y Evaluación - Sede Central del PNWW	Reportes Sistema WawaNet
	Evaluación de los indicadores de gestión del Programa.	Trimestral, Semestral y Anual	Área de Monitoreo y Evaluación - Sede Central del PNWW	Reportes Sistema WawaNet
	Elaboración del informe de monitoreo y evaluación	Trimestral, Semestral y Anual	Área de Monitoreo y Evaluación - Sede Central del PNWW	Formato de informe de monitoreo y evaluación
	Reporte del Informe Cuantitativo y Cualitativo del POI.	Trimestral, Semestral y Anual.	Especialista Wawa Wasi Institucional Sede Central del PNWW.	Formato POI

2. Monitoreo y evaluación de la Sede Zonal a los Wawa Wasi Institucionales	Monitoreo a los avances en la ejecución de las actividades e indicadores de producto contenidas en el Plan de Trabajo	Mensual	Especialista Zonal en Gestión Comunal de la Sede/ Coordinadora de Campo WWI	Reportes Sistema WawaNet Plan de Trabajo
	Monitoreo Cruzado a los Wawa Wasi	Trimestral	EZGC, AA, CC responsables de componente y CC WWI	Fichas de monitoreo
	Obtención de reportes del Sistema WawaNet de los resultados obtenidos (indicadores de resultado)	Trimestral	Especialista Zonal en Gestión Comunal de la Sede/ Coordinadora de Campo	Reportes Sistema WawaNet
	Construcción del Mapeo de resultados a nivel de provincia	Trimestral	Especialista Zonal en Gestión Comunal de la Sede/ Coordinadora de Campo.	
	Remisión del informe trimestral - Cuantitativo (plan de trabajo)	Trimestral	Especialista Zonal en Gestión Comunal de la Sede	Formato Plan de Trabajo
	Remisión del informe trimestral - Cualitativo	Trimestral	Especialista Zonal en Gestión Comunal de la Sede	Formato Informe Trimestral Cualitativo
	Evaluación de los indicadores de gestión de la Sede Zonal y toma de decisiones.	Trimestral, Semestral y Anual	Especialista Zonal en Gestión	Reportes Sistema WawaNet Plan de trabajo
3. Monitoreo por integrantes del Comités de Gestión de la Institución	Aplicación de las fichas de seguimiento a Wawa Wasi y Servicio Alimentario.	Mensual	Integrantes de del Comité de Gestión	Fichas de seguimiento a Wawa Wasi y Servicio Alimentario.
	Aplicación de fichas de seguimiento a del Comité.	Mensual	Integrantes del Consejo de Vigilancia	Fichas de seguimiento a del Comité.
	Asignación de identificadores a cada uno de sus Wawa Wasi y Servicio Alimentario, (rojo, verde y amarillo) ubicándolo de manera visual en el Panel Informativo del Comité	Semestral	-Comité de Gestión - Coordinador de Campo de WWI (en acompañamiento)	Reporte de calificación del servicio - Sistema WawaNet
	Evaluación trimestral de los servicios a cargo del CG	Trimestral	-Comité de Gestión - Coordinador de Campo responsable de WWI (en acompañamiento)	Cronograma de actividades
	Priorización de acciones e incorporación en el Plan de Trabajo de la Sede Zonal en función a las recomendaciones emitidas por la Sede Zonal y Central	Trimestral	- Coordinador de Campo responsable de WW - Comité de Gestión de la Institución	Plan de Trabajo
	Elaboración del informe a la Institución sobre los avances y logros del WWI	Mensual / Trimestral	-- Comité de Gestión de la Institución	Formato de informe de la gestión

Fuente: PNWW

CAPITULO 04 Análisis del proceso de institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación del PNWW del MIMDES

En esta parte del trabajo se identifican y clasifican a los actores involucrados en el proceso de institucionalización de la evaluación en el PNWW, se analizan sus características, intereses y recursos enmarcándolos en la dinámica pasada y reciente de este programa social dirigido al cuidado de menores de 3 años de edad.

4.1 Niveles de la institucionalización de la evaluación en el PNWW (resultado del proceso).

De acuerdo con la información obtenida en diversos documentos referentes al Programa Nacional Wawa Wasi, de acuerdo con las entrevistas realizadas a actores clave del sistema de evaluación y monitoreo de este mismo programa social, y considerando el marco teórico en el que se desarrolla el presente estudio de caso, se ha convenido en elaborar la siguiente propuesta de niveles de institucionalización del monitoreo y la evaluación.

Para nuestro caso de estudio hemos convenido en priorizar algunas fases de este proceso, debido a las siguientes razones:

- Particularidad del caso de estudio. El sistema de evaluación que existe en el PNWW, no existe de forma independiente. La función de monitoreo también se realiza por medio de este sistema. Se hace necesario considerar este aspecto.
- La información obtenida de fuentes primarias y secundarias nos ha permitido identificar dos fases del proceso de institucionalización en el que se encuentra la evaluación, como función y práctica, en el PNWW.
- La información obtenida de fuentes primarias y secundarias, nos ha permitido identificar dos fases del proceso de institucionalización (niveles de institucionalización) de la evaluación, como sistema, función y práctica; existentes en el PNWW en los que solo pueden contemplarse a los dos niveles básicos de este proceso: fase de innovación y habituales.
- *La fase de innovación* que es generada por factores contextuales y de presión interna de la organización, ha sido identificada considerando la *demanda de información* (explicitada a través de los pedidos de información para la toma de decisiones en diversos niveles del PNWW y también a otros actores como Congresistas, Municipalidades y otras autoridades), el *contexto de inclusión de la evaluación en las políticas públicas* (explicitado por la implantación del enfoque de la nueva gestión pública en la administración pública peruana, en general y en particular en el PNWW) y el condicionamiento externo para práctica de evaluación (explicitado en el documento de préstamo entre el Estado Peruano y el Banco Interamericano de Desarrollo para la implementación del proyecto Wawa Wasl).

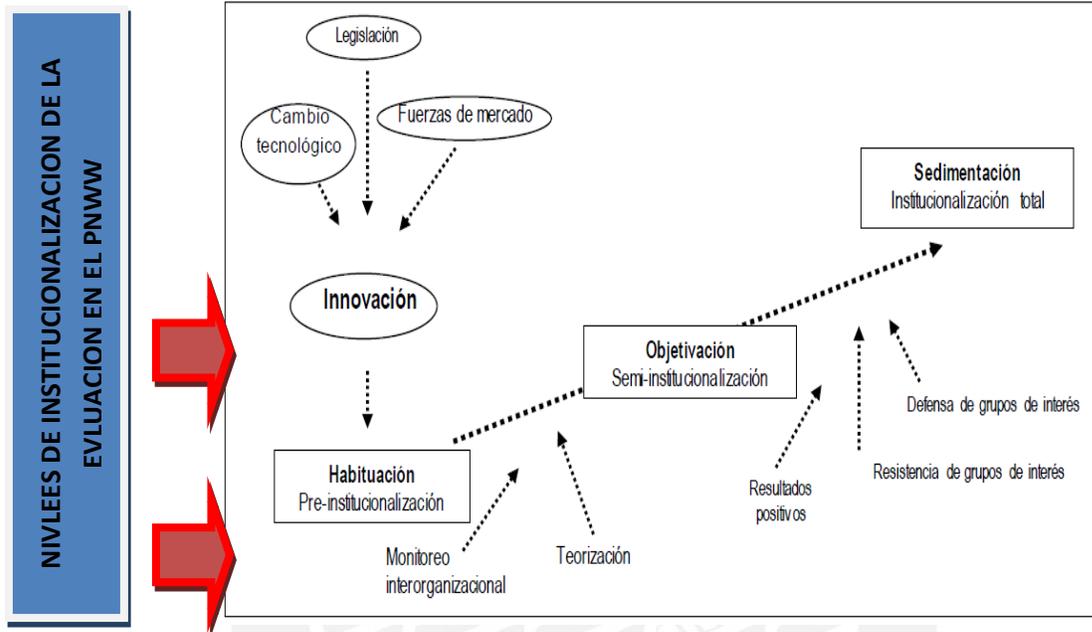
- *La fase de habitualización* es considerada como la adopción de un determinado comportamiento a partir de prácticas nuevas en la resolución de problemas recurrentes, y a partir de ellos es considerado el nivel en el que se introducen estructuras y la formalización de estas en políticas o procedimientos de la organización. En ocasiones estas estructuras producen cambios estructurales en la organización. En el caso de la evaluación en el PNWW, en este nivel se encuentran las prácticas de evaluación y monitoreo que se realizan, y el establecimiento del marco legal para la función de evaluación a nivel de la organización, que viene sucediendo desde el año 2001.
- En el caso de las otras dos fases: objetivación y sedimentación. La institucionalización de la función de evaluación aun no atravesado por estas etapas debido a que ambas son fases que registran en la organización niveles de institucionalización avanzados. En el caso de la fase de objetivación, para que esto suceda en el PNWW se requeriría que a partir de la estructuración de las prácticas de evaluación y monitoreo al interior de la organización se puedan generar acuerdos comunes entre todos los que intervienen en el procesos de decisión (Directora, gerentes, asesores, especialistas, etc.) Sin embargo, esta situación no ha ocurrido durante el tiempo de análisis que estamos abordando (recién en el año 2011, se emitió una resolución ministerial en el MIMDES en la cual se ordenaba el sistema de monitoreo y evaluación a nivel del sector, pero no a nivel del PNWW).

De la misma manera, de acuerdo a la información recabada (entrevistas), se ha podido evidenciar que las prácticas de evaluación que existen en el PNWW se realizan de acuerdo a lo establecido en una normativa, por lo mismo consideramos que es una actividad que se halla condicionada y no “sedimentada” en las prácticas de los actores de la organización, por lo que su permanencia no está garantizada, y no va trascender, pues ni la misma existencia de la organización está asegurada en un contexto de debilidad institucional del Estado Peruano. Empero, la continuidad de este programa, a través de una nueva institución denominada Cuna Más, es un indicativo que el modelo de intervención del PNWW seguirá siendo implementado, y de la misma manera la evaluación y el monitoreo (considerando que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, viene dando énfasis a aspectos fundamentales en la Nueva Gestión Pública como lo son la eficiencia y la transparencia); esto hace suponer que el SME será fortalecido.

Por otro lado, se ha encontrado que el conocimiento adquirido por el personal en los distintos niveles de implementación del PNWW es un capital intelectual que se queda como una propiedad individual de cada trabajador y si este migra o abandona su puesto en la organización, toda la experiencia y el conocimiento acumulados desaparecen. Esto se debe a la inestabilidad laboral que existe en el ámbito público (que es común en las instituciones públicas actuales), a la inexistencia de un sistema de gestión de información adecuado y a la inexistencia de un ámbito propio de desarrollo dentro de la estructura institucional del PNWW.

Grafico 11

Niveles de institucionalización según Tolbert y Zucker (1996)



Fuente: Tolbert y Zucker (1996).

Esta propuesta nos servirá como herramienta para la identificación y clasificación de actores que intervienen en el proceso de institucionalización de la evaluación en este reconocido programa de desarrollo social del país.

4.2 Los actores del proceso entre los años 2006 – 2011

Hemos clasificado a los actores que existen en la actualidad de acuerdo a los niveles de institucionalización que han desarrollado a lo largo del ciclo del programa. Por lo mismo, conviene precisar una periodización de la historia del

PNWW que permita ubicar a los actores, no sin antes describir sus características, intereses y recursos. Asimismo, se ha considerado periodizar las etapas del proceso de institucionalización en el PNWW, tomando en consideración la permanencia de las personas que ocuparon el cargo de Directora del programa. Esto se basa en que en un hallazgo de las entrevistas que hemos realizado a la especialista responsable del sistema de monitoreo y evaluación del PNWW, que afirma que la forma en la cual se encaminaba a la institución (estilos de gestión) ha sido siempre en función a la disposición y la voluntad de la persona que ejercía el cargo de Directora. En el caso particular de la función de monitoreo y evaluación en el PNWW, esta ha sido implementada de diversa manera en cada uno de los periodos de gestión de las directoras.

Tabla 03

Periodos de Gestión Ministerial del MIMDES y Directoras del PNWW 1996 - 2012

MINISTRAS DE LA MUJER Y DIRECTORAS DEL PNWW	PERIODO MINISTERIAL	DIRECTORAS DE PROGRAMA NACIONAL WAWA WASI
Miriam Schenone Ordinola	1996 - 1997	Violeta Shimabukuro
Luisa María Kukuliza	1997 - 2000	Violeta Shimabukuro
		Luzmila Kamisato
Susana Villarán	2001	Diana Gamarra
Doris Sánchez	2001	Sonia Lidia Macedo Giovanna Valverde Silva
Cecilia Blondet Montero	2002	Carmen Vásquez de Velasco
Ana María Romero Lozada	2002 - 2003	Carmen Vásquez de Velasco
Ana Elena Tonwsend Diez Canseco	2003	Carmen Vásquez de Velasco
Nidia Puelles	2004	Carmen Vásquez de Velasco
Ana María Romero Lozada	2004 - 2006	Carmen Vásquez de Velasco Fanny Montellanos Carbajal Ángela Sotelo Sun
Virginia Borra Toledo	2006 -2007	Amparo Muguza
Susana Pinilla	2008 - 2009	Amparo Muguza
Nidia Vílchez	2009 - 2010	Nancy García Carrillo
Virginia Borra	2010 - 2011	Amparo Muguza
Aida García Naranjo	2011	Carmen Vásquez de Velasco
Ana Jara Velásquez	2011	Carmen Vásquez de Velasco
Ana Jara Velásquez	2012 a la fecha	Andrea Portugal D. (Programa Nacional Cuna Mas)

Elaboración Propia

Del cuadro anterior se distingue los periodos de dirección en el PNWW antes de su conversión en el Programa Nacional Cuna Más en el año 2012 durante el periodo de Gobierno del Presidente Ollanta Humala. El énfasis de la investigación se encuentra en los periodos de gestión del PNWW, comprendidos entre los años 2006 y 2011.

Tabla 04
Periodos de Gestión de Directoras del PNWW 2006-2011

PERIODO DE ESTUDIO	DIRECTORA	AÑOS
PRIMER PERIODO	Amparo Muguruza	2006-2009
SEGUNDO PERIODO	Nancy García Carrillo	2009-2010
TERCER PERIODO	Amparo Muguruza	2010-2011
CUARTO PERIODO	Carmen Vásquez de Velasco	2011

Elaboración Propia

Actores

Se han considerado de acuerdo a su papel en el proceso de institucionalización del PNWW. De esta manera se presentan 02 grandes grupos:

4.2.1 Actores de grupo 01 (proceso de innovación)

De acuerdo a los hallazgos documentales y cualitativos, podemos ubicar aquí a los siguientes actores: *entidades financieras multilaterales (BID), personal del PNWW con conocimiento en el tema, instituciones públicas involucradas en el proceso de reforma del Estado, algunos decisores políticos.*

4.2.2 Actores de grupo 02 (proceso de habituación)

De acuerdo a los hallazgos documentales y cualitativos, podemos ubicar aquí a los siguientes actores: *Ministra MIMDES (Variable), Viceministra (Variable),*

Directoras del PNWW, Gerente de UPR, Especialista de Monitoreo y Evaluación, Asistente de Monitoreo y Evaluación, Especialistas zonales del PNWW, Auxiliares informáticos zonales, coordinadores de campo y miembros de comités de gestión comunales.

4.3 Los factores que intervinieron en la institucionalización:

En un inicio los sistemas de evaluación se hicieron para lograr una mejoría la eficiencia y eficacia del gasto público de la gestión pública del país; este proceso tiene un mayor alcance y efecto en dos direcciones: a nivel macro (el sistema político) y a nivel micro (dentro de la organización); a la vez que no solo tiene un impacto administrativo favorable a la actuación y desempeño del gobierno; sino político y sobretodo democrático, a partir de su exposición ante la ciudadanía y su participación en estos asuntos públicos.

Por otro lado, se presente aquí una primera distinción entre aquellos *factores que han sido de importancia y han promovido la institucionalización* de la evaluación (para este caso particular monitoreo y evaluación en el PNWW), y aquellas condiciones que son necesarias para el cumplimiento y la implementación efectiva de la evaluación, más conocidas como *capacidades para la evaluación*. Sin dejar de tener presente estas últimas, nuestro interés se centra en las primeras.

Según Mackay, de las lecciones aprendidas sobre la experiencia de los sistemas de M&E de Latinoamérica, hay algunos elementos de “éxito” ha considerar necesarios en este proceso de institucionalización, de estos se han identificados

algunos que son factores que contribuyen a la institucionalización de la evaluación: *Significativa demanda del gobierno, función importante para los incentivos, cometido fundamental de un promotor influyente, evitar la complejidad excesiva del sistema, la medida del éxito es la utilización y Capacitación en SyE y en la utilización del SyE.*

De los factores antes mencionados, en conformidad a la información que hemos obtenido a partir de las entrevistas y la bibliografía especializada, hemos priorizado a la *demanda de información y la existencia de un promotor influyente* como los factores que más ha contribuido a la institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación en el PNWW.

Asimismo, en el caso particular del PNWW, la implementación de la evaluación se hizo de forma simultánea con el monitoreo, por lo que se considera que esta acción fue otro factor que contribuyó a institucionalizar la evaluación.

4.3.1 La demanda de la información

Según **Keith Mackay** uno de los factores que ha producido la institucionalización de la evaluación en los diferentes estados latinoamericanos ha sido la demanda de la información producida por los sistemas de evaluación, sobretodo proveniente de las entidades del gobierno central, *“La primera y fundamental es que una fuerte demanda gubernamental constituye un requisito necesario para una institucionalización eficaz”* (Mackay: 2006)

En ese sentido, de las personas entrevistadas, pertenecientes a los diferentes niveles de implementación del monitoreo y la evaluación en el PNWW, todas coincidieron y afirmaron en que la información que proporcionan estas prácticas de gestión tienen demanda y utilidad para las diversas funciones y actividades que cumplen. Además, hay una demanda de información que proporcionan estos procesos y que proviene de actores externos al PNWW. Debido a esto consideramos que este es uno de los principales factores que ha contribuido a la institucionalización de la evaluación en el PNWW.

Para el mejor análisis de la evolución de este proceso se ha establecido dos etapas o periodos por los que atravesó la evaluación (en conjunto con el seguimiento y luego con el monitoreo) en el PNWW y ceñido al periodo 2003 y 2011: Periodo 01: *Correspondiente al desarrollo del programa en el marco del Contrato de Préstamo N° 1144/OC-PE (BID) entre los años 1999 y 2004, y*

Periodo 02: correspondiente a incorporación del PNWW como actividad permanente del Estado, desde el año 2004 hasta la actualidad.

4.3.1.1 El cumplimiento con la cooperación internacional.

Sobre el **periodo 01**, se puede decir que durante este se estableció un piloto de un sistema de monitoreo y evaluación de acuerdo a los requerimientos y la

necesidad establecida por la cooperación internacional: “Cláusula 4.06 Sistema de

*Monitoreo del Contrato de Préstamo N° 1144/OC-PE (BID)*⁴, en el artículo “II.

Descripción”, numeral “5. Apoyo a la capacidad de ejecución”, literal “b. Monitoreo y Evaluación”; el Programa puso en funcionamiento su Sistema de Monitoreo a satisfacción del Banco”(ST CIAS PCM; 2010).

Es durante este periodo que también se hace notoria la presencia de un **promotor (actor) “influyente”** en el proceso de institucionalización del monitoreo y la evaluación como lo es la cooperación internacional a través del Banco Interamericano de Finanzas BID.

De esta manera la cooperación institucional condicionó al Estado peruano y buscó la institucionalización (de forma primigenia) del uso del monitoreo y la evaluación mediante la realización de “...acciones orientadas a mantener permanentemente informado al personal directivo y técnico del programa sobre su funcionamiento, la calidad del servicio y el impacto del mismo. Para este propósito se contempla la creación de un sistema de información que considere los aspectos técnicos, administrativos, financieros y de gestión del programa. El sistema de información será aplicado en los distintos niveles de operación a fin de contar con

⁴ Este documento tiene como numero de proyecto PE -0167.

información que permita tomar con oportunidad las medidas que sean necesarias.”

(PROGRAMA NACIONAL DE ATENCION AL MENOR DE TRES AÑOS WAWA WAS1 - FASE I – PD 0167).

Asimismo, Sandra Manrique, especialista en monitoreo y evaluación del PNWW, afirma que *“como monitoreo y la evaluación en el PNWW se viene realizando desde el 2005, antes solo se hacía seguimiento y más que todo registro de información. Porque el wawanet se implementó a nivel nacional el 2003 -2004 y los dos primeros años fueron de implementación del sistema, esos años eran en los que registraban información, mas no utilizaban la información...”*

De otro lado, se especificó en el Contrato que: *“Para la implementación a nivel nacional del sistema de monitoreo y evaluación, se contratará una empresa de consultoría especializada, la cual considerará los resultados de la experiencia piloto y los parámetros de mediciones definidos por el programa. Además, se dotará a las sedes y a la unidad central de **los** equipos necesarios se capacitará al personal en la forma de efectuar registros, las posibilidades del "software" desarrollado y en la administración del sistema. La presentación de los indicadores de monitoreo y evaluación que serán utilizados en el programa será condición previa al primer desembolso de la operación. Adicionalmente, la evidencia de la puesta en marcha del sistema de monitoreo del programa hasta tres meses después de la elegibilidad de la operación será condición contractual especial (PROGRAMA NACIONAL DE ATENCION AL MENOR DE TRES AÑOS WAWA WAS1 - FASE I – PD 0167).*

Asimismo, en el documento 354-2004 MIMDES-PNWW, se dice: “La importancia de la aplicación del Sistema deviene de los compromisos asumidos con la Entidad prestataria (Banco Interamericano de Desarrollo – BID) y de igual forma con los lineamientos que establece el Sector en la “lucha contra la pobreza”.

De esta primera etapa podemos concluir que la demanda de la información de este primigenio sistema de monitoreo y evaluación estuvo dirigida diseñada de acuerdo a los estándares que exigió la entidad de la cooperación internacional, y que los requerimientos de información se hacían en este marco, además que solo se hacía registro de información y seguimiento, mas no monitoreo y evaluación. Asimismo, durante este periodo los reportes de información solo los manejaba la sede central y no todavía las sedes zonales. El wawanet, hasta ese entonces, es solo un aplicativo informático para la generación de información en el marco de lo establecido con el Banco.

Hasta este punto ya se había logrado institucionalizar (en el marco del contrato con el banco) un proceso con respecto a la información dentro del PNWW. Sin embargo, su sostenibilidad aún era débil, incluso con la aplicación de una buena metodología como lo es la gestión comunal (el apoyo de la comunidad en el proceso de los wawa wasi).

4.3.1.2 Eficacia, transparencia y aprendizaje (NGP), el establecimiento institucional de la demanda de información.

Sobre el **periodo 02**, correspondiente al momento en el cual a nivel institucional cobra mayor presencia y se convierte en una actividad permanente del Estado peruano.

Hacia fines del año 2004 e inicios del 2005, la situación institucional del PNWW cambiaba, pues el proceso anterior, en el cual la cooperación internacional tuvo un papel importante, ya terminaba: *“Las gestiones asumidas por las Directoras Ejecutivas responsables entre los años 2002 y 2005 permitieron que a partir del año 2005, en función a sus resultados, el PNWW se convierta en una actividad permanente del sector, siendo desde ese momento financiado íntegramente con recursos del tesoro público. Mediante Decreto supremo N° 011-2004-MIMDES que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones, el PNWW queda adscrito y depende funcionalmente del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar-INABIF”*(Aportes del PNWW al Programa Cuna Más: 2011). A esto hay que agregar, que por esos años el proceso de democratización y mayor presencia de la sociedad civil en los asuntos públicos (en esto hay que resaltar el papel fundamental y pionero que se impulsó a través de la participación de la comunidad en la gestión de los recursos que otorgaba el PNWW)

Este nuevo contexto, fue importante para el desarrollo de un “sistema de monitoreo y evaluación” exclusivo para el PNWW. Con la dación de algunas normas referentes a esta materia (y que constituían los primeros hitos en la institucionalización de este sistema), el monitoreo y la evaluación empezarían a establecerse en el programa como actividades permanentes (siempre en los establecido por la gestión comunal).

Con respecto a esto, Sandra Manrique, nos dice: *“A partir del 2005 comenzamos a hacer que las sedes zonales pudieran utilizar la información para su programación. Lo más básico, Número de niños que se atienden en las zonas y luego comenzamos a hablar del sistema de indicadores de desarrollo y de nutrición. Eso lo más básico del monitoreo que se viene implementando desde ese año a partir del 2005 se estableció a nivel nacional. Sobre el tema de evaluación, el realizar evaluación “rigurosa” no se viene realizando, lo que viene realizando es la evaluación de gestión y desempeño del programa lo venimos haciendo periódicamente, de los indicadores de gestión del programa, la evaluación expost, intermedia corresponde a terceros y el programa todavía no ha tenido. Se ha tenido el apoyo del BID hasta el 2004 y después el año pasado se realizó una evaluación de análisis de eficiencia.”*

Como lo menciona Manrique, a partir del 2005 el uso de la información y la demanda de la misma crecieron, pues se hizo que esta fuese utilizada por los

equipos zonales (además que algunos actores externos ya empezaban a solicitar información).

Asimismo, hay una diferencia en cuanto al uso que se ha dado en cuanto al monitoreo y la evaluación propiamente dichas. Mientras que el monitoreo está posicionado en los tres niveles de gestión del PNWW (Central, zonales y comunales), en tanto la evaluación. Según la misma Manrique: *“El 100% de las sedes zonales tienen que el monitoreo esta empoderado. Usan la información, pero muy pocas analizan de donde sale esa información, muy pocas analizan eso. En cambio, la evaluación amarrada a la gestión y a los resultados propiamente, en la cual se haga seguimiento a las recomendaciones no se está dando. Está posicionado a nivel de la sede central y algunas sedes zonales.”*

La gestión de la información que se produce es centralizada en el sentido que las sedes zonales reportan toda la información a la sede central y también es descentralizada porque cada sede zonal puede tener acceso a la información y también al acceso a esta información y lo pueden tener los comités locales de gestión, desde cualquier lugar que tenga entrada a internet y podrán ver el estado nutricional de sus niños.

De acuerdo con lo expresado por Manrique, la demanda de información, proveniente del sistema de monitoreo y evaluación, fue mayor a partir del 2005, tanto a nivel interno como a nivel externo, se puede mencionar a los niveles o actores que demandan información:

- Dentro del PNWW, son los órganos de línea, la Gerencia de Atención integral, la Gerencia de diversificación de servicios, la Gerencia de gestión comunal.
- A nivel del sector el área de planeamiento y presupuesto del MIMDES.
- Asimismo, están los gobiernos locales (municipalidades distritales y provinciales y los gobiernos regionales, congresistas, la Presidencia del Consejo de Ministros, la ST- CIAS (evaluación, reportes de información, cada tres meses 2010 y 2011), universidades, ong's internacionales (Unicef y Unpfa). En el caso de la ST-CIAS esta solicitaba información, pues la PCM pedía bastante información por implementación y resultados de la estrategia nacional CRECER, y posteriormente como se desactivó ya no hubo más pedido de información. entonces ya no nos piden más.

Son los gobiernos locales, regionales, el sector y el Congreso los que nos solicitan más información. En el caso de las diferentes instancias de dirección y gestión del PNWW, esta información es utilizada básicamente en toma de decisiones y reprogramación de actividades.

Lo que se ha podido registrar durante las intervenciones en las diferentes entrevistas a las 03 sedes zonales (Callao, Lima 04 (comas) y Huacho – Huara), es que el personal de cada una de estas sedes conocen las fases del proceso de monitoreo y evaluación, a nivel de reporte de información y en cuanto a su utilidad para la reprogramación de actividades (uso del presupuesto) y la evaluación del

desarrollo del niño (indicador). Al ser trimestrales y semestrales la elaboración de informes de reporte hacia la sede central no es una dificultad para estas sedes.

4.3.2 Los móviles de la acción de los actores. El interés y el conocimiento de los actores.

Por último, un aspecto primordial que no se puede dejar de lado, son las actitudes e intereses de los tomadores de decisión que de alguna u otra forma influyeron en proceso de institucionalización de la evaluación. En este sentido, Manrique nos comenta que: *“Ha habido una evolución, que parte de quien está a la cabeza que es la Dirección o las gerencias del PNWW, anteriormente al monitoreo lo veían como una suerte de cuánta “plata te dí y cuánta plata gasté” eso no es monitoreo. Pero ha ido evolucionando, pero lamentablemente se ha quedado estancado. El caso de mi unidad (UPR Unidad de planeamiento y resultados, en la cual se realiza la función de monitoreo y evaluación), han pasado gerentes que no han cumplido con el perfil de gerente de planeamiento y resultados, hemos tenido a una señora muy experta en el tema de planeamiento, pero en monitoreo y evaluación no conocía mucho... ahí te cortas un poco porque no entienden de que les estoy hablando... en cambio, tuvimos a un encargada por un año que vino de la Gerencia de protección integral, que a pesar que no conocía mucho por lo menos lo veía importante, yo diría que a partir de ella es que se le da importancia al monitoreo y evaluación y fue en el año 2008, es Janet Martínez, ella fue Gerente de la Unidad de Atención Integral, le encargaron la Gerencia de planeamiento y resultados porque falleció el gerente anterior, y creo que con ella*

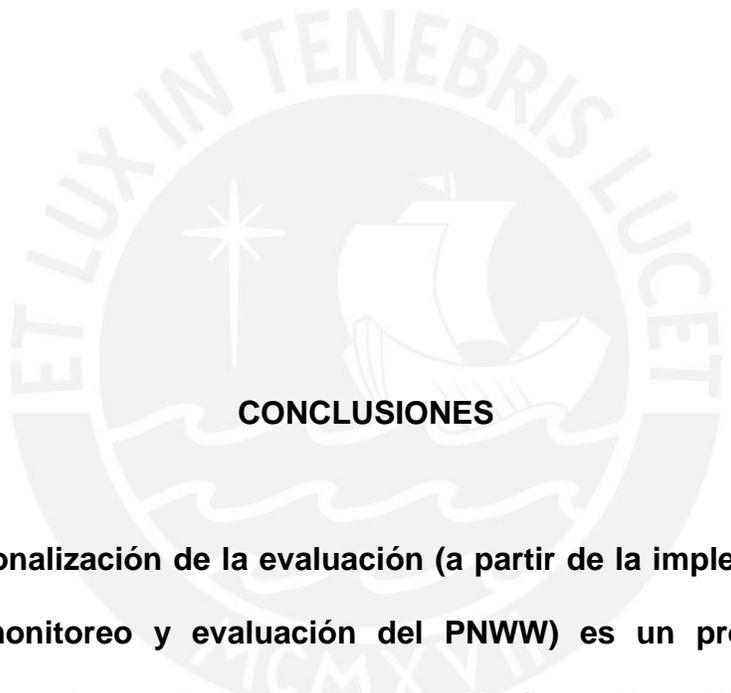
hice más cosas al respecto... ella veía que no había un instrumento que le ayudará a intervenir en el campo y por eso le prestó mayor importancia”

En definitiva, la disposición o no disposición que tengan los tomadores de decisión en el ámbito público, es un factor importante que influye (y en casos determina) la continuidad y la sostenibilidad de un programa o proyecto. En este caso, el apoyo hacia el monitoreo y la evaluación pasó por el interés o desinterés que tenían los gerentes hacia esas actividades, como manifiesta la especialista no fue cuestión de conocer o saber del asunto, sino de tomar interés y mostrar disposición. Tanto la decisión a favor, como el respaldo que se tiene de parte de los decisores, fue fundamental para institucionalizar el monitoreo y la evaluación en el PNWW.

En ese sentido, Manrique remarca cuando se le pregunta sobre la gestión que apoyó más al monitoreo y la evaluación en el PNWW: *“Se avanzó más con la señora Amparo Muguruza, ella estuvo en el 2007 y el 2008, antes de eso en el 2005 y 2006 se hablaba más de wawanet que es el sistema de información nada más, Fanny Montellanos tenía toda la disposición pero ¿De qué monitoreo y evaluación le podías hablar si todavía no se tenía un sistema?... te podría decir que hay un quiebre a mediados del 2010 y 2011 porque vino Nancy García en la época de Nidia Vílchez y no priorizaron mucho el tema de monitoreo y evaluación. Estaban concentradas en otras cosas. Ha habido un sube y baja. Ahora con el MIDIS se le ha dado más prioridad y se le está brindando asistencia técnica a todos los programas en este aspecto.”* Este hecho grafica la posición particular de

unos tomadores de decisiones (Elite política) con respecto al asunto del monitoreo y evaluación: no se determina el móvil de sus decisiones, en cambio se percibe que tienen otras preferencias (probablemente de orden político) que tienen mayor importancia en el contexto en el cual se desenvuelven.





CONCLUSIONES

1) La institucionalización de la evaluación (a partir de la implementación del sistema de monitoreo y evaluación del PNWW) es un proceso *parcial, fragmentado y en desarrollo*, en el Programa Nacional Wawa Wasi.

Parcial y fragmentado, pues formalmente (normas y procedimientos) la evaluación esta instituida en todas las instancias que intervienen en la implementación de los servicios del PNWW; sin embargo, en los hechos es el monitoreo, la práctica que se ha institucionalizado en todos los niveles e instancias del PNWW (Incluso los miembros de los Comités de Gestión de las zonales Lima 04 (Comas) y Callao,

valoran esta práctica pues consideran que les ha enseñado a mejorar su labor y comprometerse aún más (incluso ha mejorado sus vidas a nivel personal). De forma distinta la evaluación (de la manera en la cual se realiza en el PNWW, a través de evaluación de gestión y servicios), solo se ha desarrollado en mayor medida en el nivel central del PNWW y en algunas sedes zonales. A esto hay que agregar que fue recién a partir del año 2004 ambas actividades se oficializan y empieza desarrollarse con permanencia en el PNWW. Incluso al inicio se dio mayor importancia al aplicativo wawanet en cuanto registro y productor de informes, pero no desde la perspectiva de la evaluación en el sentido de la generación de conocimiento científico.

En desarrollo, debido a que este proceso no ha concluido. Los niveles de *innovación* y *habituación*, desarrollados e insertados en las prácticas de la gestión del PNWW, se han desarrollado en un plano formal, existen mecanismos normativos, programáticos y procedimentales que explicitan la práctica de la evaluación (en conjunto con el monitoreo). En cambio, aun no se ha producido una sostenibilidad efectiva de las prácticas, basada en la aprehensión de las prácticas (conocimiento) de evaluación, lo que se conoce como nivel de objetivación. Por lo mismo, menos se está en camino de llegar a un nivel de sedimentación (institucionalización total) de la práctica evaluativa. En suma, la institucionalización de la evaluación en el PNWW, siguiendo a Tolbert y Zucker, está en el nivel de habituación (pre-institucionalización). Asimismo, este nivel se manifiesta

2) **Los factores que han intervenido en el proceso de institucionalización de la evaluación en el PNWW, son la *demanda de información* y *los móviles de la acción de los actores*.**

La *demanda de la información*, es el principal factor que ha intervenido durante el proceso de institucionalización de la evaluación en el PNWW. Desde el propósito original del sistema, que fue registrar y hacer seguimiento a las actividades y servicios del PNWW, hasta la actualidad en la cual se realizan monitoreo y evaluación de formas variadas con el fin de mejorar los servicios y gestionar de forma adecuada los recursos.

Esta demanda de información, está diferenciada en dos grupos de actores: *demanda de información interna* (actores propios del PNWW) y *externa* (actores externos y no involucrados a los procesos del PNWW), que son las que constantemente impulsan la dinámica de la producción de información por parte del sistema de monitoreo y evaluación. Además, esta demanda se ha sostenido el tiempo, en principio por el cumplimiento del compromiso con la cooperación internacional y luego cuando se establece como un practica necesaria con el fin de mejorar el desempeño y la eficacia el programa.

Asimismo, el uso de la información que produce el sistema de monitoreo y evaluación del PNWW, es variado y de acuerdo al requerimiento de los demandantes. Llama la atención el distinto valor que se le otorga al uso de la

información, sobre todo a nivel de los equipos zonales, pues de acuerdo con el trabajo realizado en ninguno de ellos se negó la importancia de la información para la toma de decisiones en sus respectivas intervenciones. Sin embargo, se ha notado un mayor conocimiento y tratamiento de esta información en algunos equipos zonales y no en otros.

Por otro lado, la demanda externa de información, evidencia un interés creciente de los diversos actores (políticos, técnicos y sociales) con respecto a la forma y los resultados de la implementación de los servicios del PNWW. Se ha ido fortaleciendo una cultura de la transparencia (a la par con la cultura del monitoreo y la evaluación), sobretodo en la implementación de los programas sociales dirigidos a la población vulnerable; más aun considerando el modelo de cogestión comunal – participativo de este programa social y fundamental para su existencia.

Por último, el otro factor de la institucionalización de la evaluación en el PNWW, son los intereses y el conocimiento que tienen los tomadores de decisión, las cuales influyen en el derrotero de estas prácticas al interior del programa (estos siempre se condicionan al contexto en el cual ocurren). En el caso de la evaluación (sistema de monitoreo y evaluación del PNWW), esta se ha insertado formalmente en el PNWW pero su desarrollo y sostenibilidad han estado condicionados por la percepción, la disposición y la importancia (política) que los tomadores de decisión han tenido con respecto a esta actividad para el programa y para el sector al cual pertenecía en ese momento. Por lo mismo, podemos decir

que hay etapas en la vida institucional del PNWW, en las cuales se le ha dado un mayor énfasis al desarrollo de la evaluación como práctica de gestión en el PNWW (mayor institucionalización de la evaluación en el programa).

El proceso de institucionalización de la evaluación en el PNWW (sistema de monitoreo y evaluación) no es lineal, progresivo y ascendente. Al contrario, es un proceso incompleto, con avances y retrocesos, propio de los procesos que durante su implementación acarrearán cambios, no solo superficiales sino estructurales en las organizaciones, más aun cuando estas pertenecen a un ámbito técnico político como lo es el Estado.

En relación a la hipótesis

Los resultados obtenidos a partir de la investigación documental y de campo, señalan que el proceso de institucionalización del sistema de evaluación y monitoreo del PNWW, tiene un origen paralelo al inicio de actividades de este programa social. Al ser una condición (requisito) necesario que exigía la cooperación internacional (Préstamo del BID), el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación fue obligatorio. Sin embargo, en ningún momento, este sistema surgió a iniciativa de alguna institución pública del Gobierno Peruano.

Asimismo, la participación del personal de la alta dirección del MIMDES en la institucionalización del SME del PNWW fue mínima, esta solo se limitó a coordinar

marco legal y de lineamientos en el marco del sector. Fue recién en el año 2011, después de varias gestiones que se emitió el marco legal favorable en el ámbito del sector (durante el periodo de Dirección de Vlado Castañeda Gonzales – Director de Monitoreo y Evaluación del MIMDES), lo cual evidenció un interés en relación al tema y expresaba el compromiso con dotar a la evaluación y al monitoreo un sentido más profundo en relación a la consecución de metas y resultados para el sector.

La investigación ha evidenciado que uno de los factores que han contribuido a la institucionalización del SME, es el constante uso de la información producida por parte de una cantidad considerable de usuarios procedentes de los ámbitos públicos y privado, político y de la sociedad civil. Este proceso es conocido como demanda de información, y según Mackay, es una de las principales aspectos a considerar como fortalezas para las capacidades de evaluación de las instituciones públicas. En este caso, es una de las principales capacidades del SME del PNWW, y una de las causas fundamentales de su institucionalización.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis

1992 El estudio de las políticas públicas. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

BACA ORLAMENDI, Laura (editora)

2000 Léxico de la política. México: Fondo de Cultura Económica-FLACSO.

BALLART, Xavier

1997 “Gestión, análisis y evaluación de políticas”. Revista de Estudios Políticos (Nueva época). Madrid, número 97.

1996 Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de políticas públicas. En BRUGUÉ, Quim y Joan SUBIRATS. Lecturas de Gestión Pública. Madrid: INAP, pp. 321 – 352.

1992 ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? aproximación sistemática y estudios de caso. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas

BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael (comp.)

2003 La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid: Ediciones Días de santos.

BRUGUÉ, Quim y Joan SUBIRATS

1996 Lecturas de Gestión Pública. Madrid: INAP.

GARCIA, Roberto y otros.

2007 Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe. II Conferencia Regional de M&E.

GARDE ROCA, Juan Antonio

2006 La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. Papeles de Evaluación, número 3.

LYONS, Karen y BAMBERGER, Michael - Social Impact

2008 Institucionalización del Sistema de Seguimiento y Evaluación (M&E) del Gobierno Central. Taller de Lanzamiento de Conpes de Monitoreo, Evaluación, e Información. Bogotá, Colombia 16 de junio, 2008.

INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK

2006 Atención al menor de tres años Wawa Wasi – Perú
(Project number: PE0167), Loan: 1144/OC – PE

Revisión del Memorando del Banco Interamericano de Desarrollo del Informe de Terminación del Proyecto (PCR) “Atención al menor de tres años wawa wasi Perú”; No PE0167;

Préstamo 1144/OC-PE Lima, enero 2006-01-20.

Acta del Comité de revisión gerencial (CRG) del informe del Término de Proyecto (PCR) – 21 de octubre de 2005.

KLIJN, E. H.

1998 Redes de políticas públicas: una visión general (Policy Networks: An Overview). En Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. (eds). *Managing Complex Networks*. London: Sage.

MACKAY, Keith.

2006 Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación - no. 15. Grupo de evaluación independiente – Banco mundial.

MARTINEZ PUÓN, Rafael.

2003 La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectiva. Instituto Nacional De Administración Pública España.

MAY, Ernesto y otros.

2006 Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América latina y el Caribe: actas de una conferencia del banco mundial / Banco Interamericano de Desarrollo.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

2004 Resolución Ministerial 331 – 2004- MIMDES.

2010 Sistema de información y seguimiento.

2011 Resolución Ministerial 412 – 2011- MIMDES.

2005 Manual de organización y funciones.

2005 Reglamento de organización y funciones.

PEREZ SANCHEZ, Margarita (editor)

2005 *Análisis de políticas públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.

PRESIDENCIA DEL CONCEJO DE MINISTROS – ST COMISIÓN
INTERMINISTERIAL DE ASUNTOS SOCIALES

2010 Diagnóstico de los actuales sistemas y/o instrumentos de monitoreo y
Evaluación de 15 programas sociales.

PROGRAMA NACIONAL WAWA WASI (PNWW) – MINISTERIO DE LA MUJER
Y DESARROLLO SOCIAL (MIMDES)

2010 Plan Estratégico Institucional 2010 – 2013.

2010 Análisis de eficiencia del PNWW.

2005 Manual de organización y funciones.

2005 Reglamento de organización y funciones.

RAMIÓ, Carles y Xavier BALLART

1993 *Lecturas de teoría de la organización*. Volumen I. Madrid, Ministerio para las
Administraciones Publicas.

La complejidad estructural de la teoría de la organización. En RAMIÓ, Carles y Xavier BALLART. Lecturas de teoría de la organización. Volumen I. Madrid, Ministerio para las Administraciones Publicas, pp. 19.

ROTH DEUBEL, André Noel

2002 Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Colombia: Ediciones Aurora.

SANZ MENÉNDEZ, Luis.

2001 “¿Por qué cambian las políticas? La política europea de desarrollo tecnológico e investigación”. En: Revista *Española de Ciencia Política*. Madrid: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración – AECPA, Abril de 2001, No. 4, pág. 100.

SUBIRATS HUMET, Joan

1989 Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas.

TOLBERT, P.S. y L. ZUCKER,

1996 "The Institutionalization of Institutional Theory" en CLEGG, S.R., HARDY, C. and NORD, W.

UNESCO

2001 "The Institutionalization of Institutional Theory" en CLEGG, S.R., HARDY, C. and NORD, W.

UNESCO

2001 Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia: Seguimiento a la evaluación de la EPT en América Latina. Santiago.

VALLES, Josep

2006 Ciencia Política. Una introducción. Madrid: Ariel.

DIRECCIONES WEB

La cosa pública: blog de Christian Guzmán Napurí, contenidos artículos y comentarios sobre temas de relevancia doctrinaria sobre el Derecho Público, Administración Pública, Ciencia Política y Economía.

<http://blog.pucp.edu.pe/item/17039/elementos-esenciales-de-la-organizacion-administrativa>

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

2010 Sistema de monitoreo y evaluación —PNWW.

<http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGD/ponencias/pnww.pdf>

ANEXOS

MUESTRA PARA LAS ENTREVISTAS DEL ESTUDIO DE CASO

LUGAR	CARGO	NOMBRE Y APELLIDOS
PNWW – Sede Central – Monitoreo y Evaluación	Especialista responsable de M&E	Sandra Manrique
	Asistente de M&E	Susan Fiestas Olivares
PNWW – Sede Central – Aplicativo Wawanet	Encargada responsable de aplicativo informático wawanet PNWW	Jeny Recabarren
	Asistente de sistemas	Freddy Incio
PNWW – Zonal “Callao”	Responsable Zonal	Rosario Nieto
	Auxiliar informático	Carla Abreu
	Coordinador de Campo	Datos reservados
	Miembro de Comité de gestión comunal “A”	Datos reservados
	Miembro de Comité de gestión comunal “B”	Datos reservados
PNWW – Zonal “Lima 04”	Responsable Zonal	Datos reservados
	Auxiliar informático	Datos reservados
	Coordinador de Campo	Datos reservados
	Miembro de Comité de gestión comunal “A”	Datos reservados
	Miembro de Comité de gestión comunal “B”	Datos reservados
PNWW – Zonal “Huacho - Huaura”	Responsable Zonal	Datos reservados
	Auxiliar informático	Datos reservados
	Coordinador de Campo	Datos reservados
	Miembro de Comité de gestión comunal “A”	Datos reservados
	Miembro de Comité de gestión comunal “B”	Datos reservados

GUIA DE ENTREVISTA – MATRIZ (Variables Vs. Informantes)

		INFORMANTES				
		Especialista Responsable	Especialista Responsable	Especialista Zonal	Auxiliar informático	Voluntario
VARIABLES	Formal – organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Desde cuándo se desarrolla la evaluación en el PNWW? • ¿Cómo está organizada la función de evaluación en el PNWW? ¿está organizada como actividad independiente? • ¿Cuántas personas conforman esta actividad y como está organizada sus funciones? • ¿El sistema de Monitoreo y Evaluación está reconocido en la normatividad del sector y/o tiene dispositivos normativos que le permitan cumplir su propósito? • ¿Cuáles son los niveles de gestión del sistema de evaluación del PNWW (Descentralizada o centralizada)? ¿Cómo ha afectado al sistema de monitoreo y evaluación? • ¿Cuál es su situación contractual? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuántas etapas ha tenido el wawanet desde su creación? • ¿El wawanet cuenta con un equipo de especialistas o responsables? • ¿Cuál es su situación contractual? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Desde cuándo se viene realizando el monitoreo y evaluación a los servicios de la sede? • ¿Cuál es su situación contractual? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué consiste su función dentro del sistema de monitoreo y evaluación? • ¿con que personal coordina esta función? • ¿Cuál es su situación contractual? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el rol que desempeña usted en el PNWW? • ¿Desde cuándo participa en esta gestión?

	<p>Organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> ¿el sistema de monitoreo y evaluación cuenta con alguna instancia institucional (Área) reconocida en el ROF (reglamento orgánico de funciones) y/o MOF (Manual orgánico de funciones) dentro del PNWW? 		<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se incluyen las actividades de Monitoreo y evaluación en su plan de actividades o plan operativo anual, semestral y mensual? 		
	<p>Presupuestal</p>	<ul style="list-style-type: none"> ¿El sistema de M&E cuenta un presupuesto propio? De no ser así, ¿Cómo se le asigna recursos? Considera que ¿son suficientes los recursos presupuestales destinados a la evaluación? ¿Qué necesidades de evaluación le faltarían cubrir? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿El wawanet cuenta con presupuesto asignado en el presupuesto institucional? 			

	<p style="text-align: center;">A nivel de práctica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se desarrolla la evaluación en el PNWW? • ¿Cuáles y como son las interrelaciones entre el monitoreo y la evaluación en el PNWW? • ¿Qué tipo de evaluaciones se han realizado? ¿estas son internas o externas? • ¿a quienes se le encarga la evaluación interna? • ¿a quienes se le encarga la evaluación externa? • ¿Qué utilidad se le da a la información obtenida a partir de los procesos de monitoreo y/o evaluación? • ¿Cómo está organizada cronológicamente la producción de la evaluación? ¿los reportes de información se realizan mensualmente, trimestralmente o semestralmente? • ¿Quiénes demandan la información producida por la evaluación? • ¿Qué tipo de información tiene mayor uso? y ¿en que suele utilizarse? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué consiste el aplicativo informático Wawanet? • ¿Qué tipo de información necesita el wawanet para realizar la evaluación? • ¿Cuáles son las ventajas de tener el wawanet? (para los que ingresan la información, los que procesan la información y los que utilizan la información). • Ha producido algún material bibliográfico que registre la experiencia del wawanet? • 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo desarrolla el monitoreo y evaluación el equipo zonal que tiene a cargo? • ¿Quiénes participan en este proceso de monitoreo y evaluación? • ¿Qué se monitorea y evalúa? ¿Con que frecuencia se realiza esta actividad? • ¿Se elaboran reportes zonales de monitoreo y evaluación? ¿Esto tiene alguna periodicidad? • ¿A quién o quienes se destina esta información? • ¿Cree que esta información sirva como insumo para la mejora del programa? ¿Cómo se podría usar para mejorar el programa? ¿En qué aspectos? • ¿Cuál es la utilidad usual que tiene esta información? • ¿Hace uso frecuente del wawanet? ¿que usos le da? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es difícil ingresar la información requerida al sistema wawanet? • ¿Qué problemas se le presentan para ingresar los datos? ¿Cuánto tiempo le demora este proceso? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué opinión le merece las actividades del wawa wasi? • ¿En su opinión quienes son los más favorecidos?
--	---	--	---	--	---	--

<p>Capacidades de los recursos humanos para el ejercicio de la evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuánto tiempo está en este cargo? • ¿le han capacitado en temas de evaluación? • Si le han capacitado, ¿en qué temas ha sido la capacitación? • ¿le han capacitado el último año? • ¿Ha ocupado algún cargo dentro de la función de evaluación anteriormente? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuánto tiempo tiene en el cargo? • ¿le han capacitado en temas afines a esta actividad? • Si es así, ¿en qué temas él han capacitado? • ¿hace cuánto tiempo le han capacitado? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué entiende usted por monitoreo y por la evaluación? • ¿En qué otros programas ha desempeñado esta función de manera similar? • ¿Cuenta con personal especializado para el ingreso de la información al sistema? ¿Cuál es la relación contractual entre este personal y la institución? • ¿Le han capacitado en temas de monitoreo y evaluación? ¿Cuáles han sido estos temas? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Le han capacitado para realizar esta labor? ¿cada cuánto tiempo lo hacen? • ¿recibe asistencia técnica constantemente? ¿cada cuánto tiempo? • ¿ha desempeñado esta función en otras instituciones? 	
<p>A nivel de insumo para la toma de decisiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué aspectos del Programa se usan los informes de monitoreo y/o evaluación? • ¿las evaluaciones han servido para la mejora del programa y sus servicios? • ¿estas evaluaciones han modificado la organización del PNWW? • Entre el monitoreo y la evaluación, ¿Cuál de estas actividades ha recibido mayor uso e interés institucional y/o externo? 				<ul style="list-style-type: none"> • ¿Conoce usted la información sobre las actividades (informes periódicos) del wawa wasi en su zona? ¿A nivel nacional? • ¿De qué manera utilizaría esta información en la labor que usted desempeña?
<p>A nivel de insumo para la mejora de la transparencia y legitimidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿en qué forma contribuye la información producida por los procesos de evaluación, a la transparencia publica de las actividades de PNWW? 				<ul style="list-style-type: none"> • Como contribuiría el acceso a la información de las actividades del wawa wasi?

