

Oportunidades y riesgos de la transferencia del servicio Wawa Wasi a los Gobiernos Locales Provinciales

Gabriela Guerrero y Claudia Sugimaru*



* Las autoras agradecen a Santiago Cueto, Director de Comunicaciones del Proyecto Niños del Milenio y supervisor general de este estudio, por sus valiosos aportes a lo largo del proceso. También ha sido muy valiosa la colaboración de Amparo Muguruza, Directora Ejecutiva del Programa Nacional Wawa Wasi, así como de su equipo técnico para la coordinación del trabajo de campo en las diferentes sedes del programa incluidas en la muestra de este estudio. Finalmente, las autoras agradecen a Andrea Baertl, Carla Pajares, María Inés Romero y Mercedes Ayarza por su colaboración en el trabajo de campo.

Edición en español, enero 2010

- © GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo
Av. Del Ejército 1870, San Isidro, Lima
Teléfono: 264-1780

- © Niños del Milenio
E-mail: ninosdelmilenio@grade.org.pe
Web: www.ninosdelmilenio.org

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-16479

Impreso en el Perú
Primera edición

Edición y corrección de estilo: Virginia Rey-Sánchez
Revisión de texto: Johann Page
Foto de carátula: Carlos Jáuregui / Niños del Milenio
Impresión: EDICIONES NOVA PRINT S.A.C
Av. Ignacio Merino 1546, Lince, Lima

Ejemplares de esta publicación se encuentran en la Biblioteca Nacional del Perú.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción, copia o traducción total o parcial de esta publicación sin permiso previo de Niños del Milenio. Sin embargo, se permite la reproducción para uso educativo o investigación, sin fines comerciales, siempre que se avise a los editores y se indique la fuente.

Los padres del niño y las niñas del Wawa Wasi que figuran en la portada de este libro autorizaron que la foto de sus hijos sea publicada. Agradecemos al Programa Wawa Wasi y a su personal por permitirnos tomar la imagen, así como por su ayuda en obtener los permisos para la posterior publicación.

CENDOC / GRADE

GUERRERO, Gabriela; SUGIMARU, Claudia
Oportunidades y riesgos de la transferencia del servicio Wawa Wasi a los Gobiernos Locales Provinciales / Gabriela Guerrero y Claudia Sugimaru. Lima: GRADE; Niños del Milenio, 2010.

PROGRAMAS SOCIALES / WAWA WASI / GOBIERNO LOCAL / ACTORES SOCIALES /
GASTO SOCIAL / DESCENTRALIZACION / PERU

Índice

| | |
|--|----|
| Sobre Niños del Milenio | 7 |
| Resumen | 9 |
| Agradecimiento | 0 |
| Las Autoras | 0 |
| Introducción | 11 |
| Capítulo I: Marco conceptual sobre la descentralización | 17 |
| Capítulo II: Preguntas de investigación | 23 |
| Capítulo III: Métodos | 25 |
| III.1. Lugares y participantes | 25 |
| III.2. Instrumentos | 26 |
| III.3. Procedimientos | 26 |
| Capítulo IV: Proceso de transferencia del programa Wawa Wasi a los Gobiernos Locales Provinciales | 29 |
| IV.1. Diseño y planificación del proceso de transferencia | 29 |
| IV.2. Actividades de sensibilización y entrega de asistencia técnica a los Gobiernos Locales | 31 |

| | |
|---|----|
| IV.3. Mecanismos de verificación y acreditación de Gobiernos Locales | 33 |
| IV.4. Implementación del proceso de transferencia entre abril de 2006 y diciembre de 2008 | 35 |
| IV.5. Rol del Estado una vez finalizada la transferencia | 41 |
| IV.6. Situación actual del proceso de transferencia del Programa Nacional Wawa Wasi | 42 |
| Capítulo V: Percepción de los actores respecto al proceso de transferencia del Programa Nacional Wawa Wasi | 45 |
| V.1. Conocimiento del Programa Wawa Wasi | 45 |
| V.2. Conocimiento del proceso de transferencia | 54 |
| V.3. Mecanismos de verificación | 56 |
| V.4. Actitudes hacia la transferencia | 57 |
| Capítulo VI: Conclusiones y recomendaciones | 67 |
| Referencias | 75 |
| Anexos | |
| Anexo 1: Lista de acrónimos | 77 |
| Anexo 2: Cronología de la normatividad del proceso de transferencia del Programa Nacional Wawa Wasi | 78 |

Sobre Niños del Milenio/Young Lives

Niños del Milenio es un innovador proyecto internacional de investigación a largo plazo que estudia la naturaleza cambiante de la pobreza infantil. Niños del Milenio, conocido internacionalmente como Young Lives, lleva a cabo un seguimiento del desarrollo de 12 000 niñas y niños de Etiopía, India (Andra Pradesh), Perú y Vietnam por medio de investigaciones cuantitativas y cualitativas durante un período de 15 años (2000-2015). El proyecto busca:

- Mejorar la comprensión de las causas y consecuencias de la pobreza infantil y examinar de qué manera afectan las políticas públicas el bienestar de niñas y niños.
- Proporcionar información útil para el desarrollo y la implementación de futuras políticas y prácticas que reducirán la pobreza infantil.

En Niños del Milenio coordinan instituciones de investigación y gobiernos de los cuatro países del estudio, la Universidad de Oxford, Open University, otras universidades del Reino Unido y Save the Children UK.

Niños del Milenio es financiado principalmente por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) para el beneficio de los países en vías de desarrollo. Estudios secundarios son financiados por la Fundación Bernard van Leer y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Perú, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) en Etiopía, y Oak Foundation.

Los puntos de vista expresados en este documento son de la autora y no necesariamente expresan los de Niños del Milenio, la Universidad de Oxford, DFID u otros auspiciadores.

Resumen

El presente estudio analiza la información recogida en una investigación realizada en el marco del Proyecto Niños del Milenio acerca de las oportunidades y riesgos que representa la transferencia del servicio Wawa Wasi a los Gobiernos Locales Provinciales, según la opinión de diversos actores clave. El Programa Wawa Wasi ha brindado sus servicios de manera centralizada desde 1993. Sin embargo, en el año 2003, el Gobierno de entonces decidió la transferencia de varios programas sociales a los municipios provinciales. Durante el año 2006, el Gobierno empieza a tomar medidas concretas para ejecutar la transferencia del programa Wawa Wasi, junto con otros programas sociales, a los Gobiernos Locales Provinciales. Este documento se centra en la transferencia inconclusa del servicio Wawa Wasi durante el periodo comprendido entre abril de 2006 y diciembre de 2008.

El estudio incluye una breve descripción del programa Wawa Wasi, así como una revisión de la literatura internacional sobre descentralización de programas sociales, para luego concentrarse en los resultados de las entrevistas. En total se realizaron 73 entrevistas a diversos actores clave en Ancash, Ayacucho, Junín, Lima y Piura. Los resultados sugieren que el proceso de transferencia se ha caracterizado por un escaso avance sobre lo planificado, básicamente por: a) la falta de una planificación adecuada del proceso que causó la constante modificación del marco normativo y b) la decisión de fusionar varios programas sociales, entre ellos Wawa Wasi, lo que hizo más complejo el proceso ya que se estaban realizando paralelamente fusión y transferencia. Ello generó un proceso de transferencia sin lineamientos claros que finalmente puso en riesgo la implementación del programa debido a retrasos en la entrega de recursos

económicos para financiar la compra de alimentos, los gastos operativos del programa y el pago de Madres Cuidadoras y Socias de Cocina. Asimismo, esta falta de lineamientos claros generó dudas acerca de la estabilidad laboral del Equipo Técnico, por lo que muchos del grupo renunciaron. La falta de avances en el proceso originó un sentimiento de incredulidad respecto de la transferencia entre los diversos actores involucrados.

Asimismo, entre los hallazgos más importantes entorno a las percepciones de los entrevistados se encontró que en general las autoridades y funcionarios municipales no tenían conocimientos detallados del programa Wawa Wasi; el proceso de transferencia era conocido en mayor medida por el Equipo Técnico y los actores comunales y en menor medida por los funcionarios municipales. En efecto, la principal ventaja señalada de transferir el programa fue la posibilidad de un contacto más directo entre las autoridades, el programa y sus beneficiarios; entre las desventajas se mencionó el cambio o desarticulación del Equipo Técnico o la eventual falta de recursos para implementar el programa. Todo ello, finalmente derivó en la existencia de opiniones divididas respecto a la transferencia del servicio Wawa Wasi a los Gobiernos Locales Provinciales.

Agradecimientos

Las autoras agradecen a Santiago Cueto, Co-Investigador Principal del Proyecto Niños del Milenio por sus valiosos aportes a lo largo del proceso. Las autoras también reconocen a la Directora Ejecutiva del Programa Nacional Wawa Wasi, Amparo Muguruza, así como de su equipo técnico, por su gentil colaboración para llevar a cabo el trabajo de campo en las sedes del programa incluidas en la muestra del estudio. Finalmente, las autoras agradecen a Andrea Baertl, Carla Pajares, María Inés Romero y Mercedes Ayarza por su colaboración en el trabajo de campo.

Las autoras

Gabriela Guerrero

Es Licenciada en Psicología Educacional de la Pontificia Universidad Católica del Perú y en el año 2005 obtuvo la Maestría en Estudios de Desarrollo con Especialización en Políticas Públicas en el Institute of Social Studies en La Haya, en Holanda. Actualmente, Guerrero está haciendo un doctorado en Educational Sciences en la universidad Université Catholique de Louvain, en Bélgica.

Guerrero es Investigadora Adjunta en el Área de Educación de GRADE y ha sido profesora del curso de Evaluación de Programas Educativos en el Departamento de Psicología de la PUCP.

Sus principales áreas de interés son niñez y educación primaria, inequidad en educación, educación intercultural bilingüe, y monitoreo y evaluación de programas sociales.

Claudia Sugimaru

Es Investigadora Asistente en el Área de Educación de GRADE y Bachiller en Letras y Ciencias Humanas con especialidad en Psicología Educacional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. También ha sido jefe de práctica del curso de Evaluación de Programas Educativos en dicha universidad.

Introducción

El Programa Nacional Wawa Wasi (WW) es el servicio de mayor cobertura en el Perú destinado a niñas y niños¹ entre 6 y 48 meses de edad y tiene como objetivo general “promover alrededor del país acciones orientadas a generar condiciones favorables para el desarrollo integral de los niños por debajo de los 4 años de edad, especialmente para aquellos que se encuentran en situación de riesgo”².

El programa se inicia en el año 1993 bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación. Sin embargo, desde el año 1996 pasa a ser responsabilidad del entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), que a partir del año 2002 se transforma en el actual Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), responsable a la fecha de la implementación del programa a nivel nacional.

El programa ha sido tradicionalmente implementado desde el nivel central, pero en el año 2006 se estableció -mediante una serie de decretos supremos- la transferencia de este y otros programas sociales a las municipalidades provinciales, en el marco del proceso de descentralización que se viene impulsando en el país. Entre los años 2006 y 2008 se implementaron algunas acciones para la transferencia del programa a los Gobiernos Locales. Sin embargo, dicha

1 Para facilitar la lectura de este informe, se usarán las palabras niño o niños para referirse a niñas y niños, sin que esto constituya una omisión o discriminación de género.

2 Los objetivos fueron tomados de la sección correspondiente en el portal del programa Wawa Wasi. Para una descripción más detallada del programa consultar: www.mimdes.gob.pe/wawawasi

transferencia no llegó a concretarse y el Programa Wawa Wasi volvió a ser unidad ejecutora (estatus que conserva actualmente). Asimismo, el proceso de transferencia se desaceleró para que el MIMDES y los demás sectores involucrados repensaran la estrategia más adecuada para culminar el proceso de descentralización.

En este contexto, el Proyecto Niños del Milenio³, en coordinación con el Programa Nacional Wawa Wasi, realiza el presente estudio para analizar el proceso de transferencia del servicio entre abril de 2006 y diciembre de 2008. Es decir, durante lo que podría considerarse como la primera fase de este proceso de transferencia. El propósito era recabar la opinión de una serie de actores entrevistados clave sobre el programa. Es decir, respecto de las eventuales posibilidades que traería consigo la transferencia del servicio Wawa Wasi a los Gobiernos Locales, así como los potenciales riesgos que podría involucrar. El estudio identificará lecciones aprendidas de la primera fase que puedan ser tomadas en cuenta, principalmente, para las siguientes etapas del proceso de transferencia de este servicio, pero en general para la transferencia de servicios de protección social a Gobiernos Locales.

PROGRAMA NACIONAL WAWA WASI

El Programa Nacional Wawa Wasi tiene entre sus objetivos específicos los siguientes: a) provisión de servicios de atención integral para niños que viven en situación de pobreza o pobreza extrema; b) promoción y desarrollo de una adecuada cultura de crianza en las familias y la comunidad; c) promoción de la co-gestión entre el Estado, la comunidad y el voluntariado comunal a favor de la niñez; y d) contribución en el desarrollo personal de las mujeres para elevar su calidad de vida, facilitando la búsqueda de oportunidades educativas y de trabajo⁴.

3 El proyecto Niños del Milenio es un estudio realizado en el Perú, Etiopía, India (estado de Andhra Pradesh) y Vietnam para producir información que permita entender causas, correlatos y consecuencias de la pobreza en la niñez, así como para analizar cómo las políticas afectan el bienestar de niñas y niños. Se brinda esa información a los Estados y la sociedad civil para propiciar el diseño y la implementación de políticas públicas y prácticas que ayuden a reducir la pobreza infantil. En el año 2002 se realizó la primera ronda de recolección de datos en una muestra de dos cohortes de niños de 1 y 8 años de edad, respectivamente, y entre el 2006 y 2007 se realizó la segunda recolección de datos. La tercera ronda se ha realizado durante el año 2009. Ver www.ninosdelmilenio.org para mayor información.

14 | 4 Los objetivos fueron tomados de la sección correspondiente en el portal de Wawa Wasi.

En el cuadro 1 se muestra información acerca del presupuesto anual del programa para lograr estos objetivos y el número de niños atendidos en los últimos años⁵:

Cuadro 1: Presupuesto y cobertura del Programa Wawa Wasi 2001-2008 (Nuevos Soles)

| <i>Año</i> | <i>Gasto en Nuevos Soles</i> | <i>Número de niños beneficiarios</i> |
|------------|------------------------------|--------------------------------------|
| 2001 | 42 174.699,35 | 35 199 |
| 2002 | 30 057.944,89 | 36 381 |
| 2003 | 36 102.962,01 | 40 119 |
| 2004 | 39 027.232,88 | 39 082 |
| 2005 | 49 225.624,65 | 45 895 |
| 2006 | 48 679.582,56 | 49 076 |
| 2007 | 55 627.645,00 | 50 000 |
| 2008 | 46 000.000,00 | 53 000 |

Las modalidades de Wawa Wasi que actualmente se están implementando son: gestión comunal y gestión institucional. La primera modalidad de gestión comunal incluye dos modelos de Wawa Wasi, que son: a) Wawa Wasi Familiar, donde 6 a 8 niños se encuentran bajo la supervisión de una madre cuidadora de la localidad. La modalidad familiar es la más usada. Y b) Wawa Wasi Comunal, que funciona en locales entregados por la comunidad o el programa, en los que una o más Madres Cuidadoras se encargan de 16 a 24 niños. La segunda modalidad es de gestión institucional. Los Wawa Wasi institucionales son aquellos donde una institución pública o privada dona un Wawa Wasi y recibe entrenamiento y acompañamiento del personal del programa. Existe además una última modalidad de atención del servicio de Wawa Wasi denominado *Qatari Wawa*, que trabaja en zonas rurales para favorecer el desarrollo de niños menores de cuatro años a partir de la formación de capacidades en las familias.

Un aspecto importante del programa Wawa Wasi es el Wawa Net, que es un sistema de evaluación y monitoreo usado simultáneamente en las 33 sedes regionales que tiene el programa para realizar el registro, seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos en la intervención de la población beneficiaria. A través de este sistema es posible tener información individua-

5 <http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi/>

lizada acerca de: los logros y cambios de los niños beneficiarios, respecto a su entorno familiar, social, regional y económico, y también sobre los Comités de Gestión y las Madres Cuidadoras a nivel nacional. Ello permite medir en línea los logros y resultados de la intervención del programa por cada beneficiario, Wawa Wasi, comunidad, Sede Regional y Nivel Nacional. Este sistema representa una fortaleza del programa, y así lo demuestra el hecho de haber obtenido el primer lugar en su categoría en el concurso de Buenas Prácticas Gubernamentales del año 2006.

El Programa Wawa Wasi ha sido evaluado en varias oportunidades a lo largo de los últimos años. La mayoría de dichas evaluaciones coinciden en señalar que este es altamente valorado por la comunidad. Ello se debe a que el programa provee a los niños de un servicio de cuidado diurno, una alimentación nutritiva, vigilancia de su salud y permite a las madres usar su tiempo en otras actividades o tareas (Cuánto, 2004; INFORMET, 2001 y MED-BID-UNICEF, 1996). Asimismo, los padres usuarios se encuentran sumamente satisfechos con el servicio del programa, pues observan progresos en el desarrollo de sus hijos (MED-BID-UNICEF, 1996).

En el año 2006, y en el marco de la primera ronda de recolección de datos, Niños del Milenio realizó una evaluación del Programa Wawa Wasi en una muestra de niños del estudio⁶. Dicho estudio tenía como objetivos, por un lado, evaluar el impacto del programa en el desarrollo psicomotor de los niños y, por otro, conocer las opiniones de los principales actores involucrados (familias usuarias y personal local de Wawa Wasi) respecto al programa. En relación con el primer objetivo, el estudio no encontró impacto en el desarrollo cognitivo y motor de los niños. Sin embargo, la literatura internacional sugiere que la aproximación seguida por Wawa Wasi que combina distintas intervenciones (salud, nutrición y estimulación) en un centro de cuidado diurno, usualmente tiene un impacto positivo en el desarrollo de los niños. Por lo que, al parecer, Wawa Wasi solo necesitaría afinar algunos detalles en su implementación para lograr la mejora en el desarrollo cognitivo y motor de los niños.

En relación con el segundo objetivo, el estudio encontró que Wawa Wasi era altamente valorado por los diferentes representantes de la comunidad, pues el programa cuidaba a los niños en horario diurno, durante el cual recibían una alimentación adecuada y buena atención en salud. Asimismo, el programa permitía a las madres trabajar dentro o fuera del hogar con la tranquilidad de

6 Cueto, S.; Guerrero, G.; Leon, J.; Zevallos, A. y Sugimaru, C. (2009) *Promoting early childhood development through a public programme: Wawa Wasi in Peru*. Young Lives. Working Paper N° 51.

saber que sus hijos están bien atendidos. Tal como se observa, los comentarios positivos acerca del programa recogidos por este estudio son similares a los obtenidos por los estudios previos antes mencionados.

En el año 2008, cuando se realizó este estudio, el programa Wawa Wasi se encontraba en una etapa de cambios debido al proceso de descentralización que se viene implementando en el país desde inicios de la presente década⁷. En este contexto, el Gobierno Central tomó la decisión de transferir el servicio Wawa Wasi a las municipalidades provinciales, que en un principio serían 97 municipios de tal extensión territorial. El proceso de transferencia fue ordenado en octubre de 2006 y, aunque fue iniciado, luego de una serie de avances y retrocesos finalmente se detuvo en junio de 2008 para evaluarlo.

El presente estudio pretende ser un insumo importante para la evaluación del proceso de transferencia, en la medida en que busca que los principales actores involucrados opinen sobre cuáles son las posibilidades que trae consigo la descentralización del programa a las municipalidades provinciales, así como respecto de los potenciales riesgos.

7 La Ley de Bases de la Descentralización fue promulgada en junio de 2002 durante el Gobierno del Presidente Alejandro Toledo.

CAPÍTULO I

Marco conceptual sobre la descentralización

La descentralización de funciones políticas y administrativas y su transferencia a niveles de Gobierno sub-nacionales surge a partir de la democratización de los países en América Latina. Un contexto de mayor apertura a la participación cívica permite que la descentralización emerja como un esfuerzo por promover el desarrollo socio-económico de los Gobiernos sub-nacionales, así como posible solución frente a la insatisfacción de la población por la entrega de servicios de manera centralizada (Inter-American Development Bank, 2001 y World Bank, 1997).

La descentralización busca *“estar más cerca de los ciudadanos”* y elevar la calidad de vida de la población. De esta manera, algunas de las acciones involucradas en este proceso son, por ejemplo, la búsqueda de la mejora en la correspondencia entre los bienes y servicios provistos por el Gobierno y las necesidades de la población. Asimismo, frente a un Gobierno centralizado a veces lejano y ajeno a las preocupaciones de las regiones, busca incrementar los niveles de compromiso y el sentido de pertenencia de la misma comunidad para que ella sea partícipe del desarrollo local. Este compromiso y confianza en el aparato estatal puede retomarse mediante un proceso en que se toman decisiones y rindan cuentas de forma transparente, además de hacerlo cerca del escrutinio de la población (Inter- American Development Bank, 2001; World Bank, 1997; Klugman, 1994).

Sin embargo, también existe una serie de temores en torno a la descentralización que hacen referencia a la pobre calidad administrativa que existe en algunos países a nivel sub-nacional. En estos casos, las administraciones son caracterizadas como de personal poco capacitado, carente de motivación, con

alta rotación y falto de planeamiento estratégico, por lo que resultan en ineficaces. Como consecuencia, estas deficiencias permiten que los puestos públicos sean usados como instrumentos para otorgar favores políticos. Asimismo, existe el riesgo de que el poder político o la distribución de recursos sean controlados por una élite, lo que podría finalmente generar mayor inequidad (Inter-American Development Bank, 2001).

Estos temores resultan válidos ya que un proceso de descentralización involucra la transferencia de una serie de responsabilidades que van desde aspectos fiscales (de funciones y recursos) hasta políticos (del poder de decisión) u organizacionales (provisión eficiente de servicios). Así, al ser un proceso complejo, resulta necesario que se empiece por establecer y coordinar las funciones que se transfieren, a qué nivel de Gobierno, así como definir claramente los roles que tendrían el Gobierno Central y el Gobierno Local, para luego estimar el costo de las funciones transferidas. A partir de ahí se pueden transferir los ingresos pertinentes. El costo resulta un punto álgido, ya que si bien la descentralización implica la transferencia de recursos, ello a veces resulta contraproducente: los Gobiernos Locales reciben gustosos el presupuesto, pero rechazan las nuevas responsabilidades o dejan de buscar sus propias fuentes de ingresos (Inter-American Development Bank, 2001 y World Bank, 1997).

Otro aspecto de la descentralización es a qué nivel de Gobierno se descentraliza, lo que puede ser variable: a nivel regional, provincial o distrital. Asimismo, el tamaño del municipio también puede variar. Existen, por ejemplo, municipalidades muy pequeñas que sirven a población básicamente rural y que vive dispersada a lo largo del territorio, en pequeños centros poblados. Otros municipios tienen habitantes en zonas urbanas y rurales alejadas. Estos tipos de municipalidades, por lo general, cuentan con una capacidad limitada para proveer servicios debido a una falta de recursos financieros e institucionales, a diferencia de municipalidades que tienen población básicamente urbana y con mayores recursos. Estos contrastes en el tamaño de las municipalidades y sus jurisdicciones territoriales reflejan grandes diferencias a nivel institucional y financiero. Tal situación crea el riesgo de traducirse en la falta de capacidad de algunas municipalidades para asumir las funciones que la descentralización les plantea. Finalmente, ello podría resultar en retrasos en el proceso de descentralización, así como en la generación de una mayor inequidad en términos de la calidad de servicios que recibe la población (UNESCO, 2005; Inter-American Development Bank, 2001; Klugman, 1994).

20 | Frente a estas grandes diferencias, resulta clave el fortalecimiento de las capacidades del personal de la municipalidad. Es necesario mejorar sus

habilidades mediante capacitación y asistencia técnica, así como generar un ambiente de motivación y compromiso, de manera que busquen obtener buenos resultados. Además es importante establecer un proceso de rendición de cuentas, a través del cual los ciudadanos puedan monitorear los servicios brindados y dar su opinión. Sin embargo, un problema grave expresado por el Banco Mundial (1997) es la alta rotación de personal de las municipalidades, en cuyo caso la capacitación no tiene sentido.

Como puede observarse, existen una serie de factores que afectan la administración efectiva de los recursos y servicios a ser transferidos en la descentralización. UNESCO (2005) establece que una descentralización exitosa ocurre a partir de un Gobierno Central estable, solvente y comprometido con el proceso, así como por Gobiernos Locales capaces de asumir la responsabilidad y en los que haya una participación efectiva y organizada de la población civil. Por este motivo, la descentralización por sí misma no constituye la respuesta a todos los problemas. La descentralización es válida cuando existen diferencias en la demanda del servicio en distintas localidades, o si los costos de entregar el servicio de manera central superan los beneficios (Inter-American Development Bank, 2001; Di Gropello, 1999; World Bank, 1997).

Asimismo, es errado pensar que la descentralización finaliza con la transferencia de recursos y responsabilidades. Esta, más bien, es un medio para optimizar la entrega de servicios, ampliar la participación de los ciudadanos y aumentar la confianza de los mismos en el Gobierno, por lo que es importante que exista estabilidad en los funcionarios de una municipalidad. La finalidad es que se llegue a conformar una red de personal instruido en el proceso, que conozca las demandas de la población, pero que además sea lo suficientemente flexible como para adaptar su institución a las necesidades que surjan en el futuro y, posteriormente, instruir a nuevo personal (Inter-American Development Bank, 2001 y World Bank, 1997).

En cuanto a experiencias de descentralización en América Latina, es interesante destacar el caso de Colombia. En una primera etapa de la descentralización, Colombia trató de transferir un gran número de funciones de manera simultánea a una serie de municipalidades, pero posteriormente se vio en la necesidad de desacelerar el proceso. Después que se dispuso que la descentralización sería más gradual, el sector salud colombiano, por ejemplo, desarrolló un plan de cinco años que se inició con la transferencia de funciones a aquellas municipalidades de más recursos, de mayor cantidad de personal y que contaran con un sistema de salud bien desarrollado. Una vez que la transferencia de las unidades más sólidas estuvo encaminada, se inició el proceso

con localidades más pequeñas. Esta descentralización gradual reduce posibles fallas en el ínterin pues permite un constante ajuste del proceso mismo. Ello resulta sumamente importante puesto que cada municipalidad tiene capacidades institucionales distintas y, por lo tanto, enfrenta dificultades y retos particulares (Inter-American Development Bank, 2001 y World Bank, 1997).

Uno de de los pocos estudios acerca del proceso de descentralización de programas sociales en el Perú es el de Alcázar y Lovatón (2006). Esta investigación analiza los primeros años de descentralización de FONCODES y PRONAA. Los autores encuentran una serie de retrasos en la elaboración y cumplimiento de los planes de transferencia debido a la dificultad para consolidar las transferencias ya iniciadas.

En el caso específico de FONCODES, los autores hallaron cambios importantes en el funcionamiento del programa, luego de la transferencia. En primer lugar, reportan que se modificó el método de selección de los beneficiarios. Antes de la transferencia del programa, solo los distritos más pobres del país podían participar y estos eran elegidos a través de mapas de pobreza, concentrándose en localidades rurales. Sin embargo, a raíz de la transferencia se generaron índices para asignar geográficamente los recursos, por lo que actualmente la mayor parte de distritos del país recibe un presupuesto para este programa.

En segundo lugar, encontraron una falta de uniformidad y lógica en la entrega de presupuesto puesto que en la práctica terminaban más beneficiados los municipios que no habían pasado por la llamada verificación, proceso al cual eran sometidos los concejos por parte de la PCM. Si los municipios eran considerados aptos para que se les transfieran las funciones, adquirirían el calificativo de verificados. Lo curioso es que mientras aquellas municipalidades verificadas tenían un presupuesto mensual, a las no verificadas se les entregaba casi la totalidad del presupuesto anual que les habían asignado, lo cual las ponía en ventaja respecto de las primeras puesto que tenían mayor libertad para usar su dinero. Así, tendrían menos restricciones de gasto en meses que eventualmente tuvieran compromisos de pago más elevados que los usuales.

En tercer lugar, los autores reportan que existe debilidad técnica de parte de los Gobiernos Locales para la formulación de proyectos de mayor envergadura. De manera que aún es necesario que el programa brinde asistencia técnica a los municipios para que elaboren y presenten el perfil de los proyectos, así como para que seleccionen personal profesional calificado.

Finalmente, uno de los cambios más grandes que ha sufrido FONCODES luego de la transferencia es la modalidad de la puesta en marcha de los proyec-

tos. Antes de la transferencia, el programa era ejecutado a través de la figura del Núcleo Ejecutor, que estaba formado por voluntarios de la comunidad, quienes a su vez podían ser parte de alguna organización. El Núcleo Ejecutor era elegido en asamblea por la comunidad y se encargaba de velar por sus intereses, así como de la administración de los recursos del proyecto, los trámites y rendición de cuentas. Esta figura ha sido modificada luego de la transferencia, puesto que además de los miembros de la comunidad, el núcleo ejecutor también es integrado por un representante de la municipalidad. Actualmente, esta solo constituye una de las modalidades de ejecución del programa. La otra alternativa es la ejecución directa por parte de las municipalidades.

En opinión de los autores, son tantas las modificaciones a FONCODES luego de la transferencia, que resulta válida la interrogante acerca de si el programa transferido es el mismo que el original (Alcázar y Lovatón, 2006).

La transferencia del PRONAA, de su lado, solo ha sido concluida para los siguientes programas de complementación alimentaria: comedores populares, hogares y albergues, y alimentos. La administración de este programa en etapas previas a la transferencia dependía básicamente de los lineamientos establecidos por organismos centrales, mientras que las gerencias locales se responsabilizaban de identificar a la población beneficiaria (atención de personas en extrema pobreza); definir las raciones de alimentos para cada programa; comprar los alimentos y distribuirlos, y finalmente, de supervisar el programa.

La estructura del programa antes descrita fue sustituida por la creación de la figura de los Comités de Gestión, formado por tres representantes de los beneficiarios, uno de la municipalidad y dos del MIMDES, de manera que se incluyó la participación de la sociedad civil. Entre sus funciones se encuentran la selección de beneficiarios, establecimiento de procesos de admisión, propuesta de la canasta alimentaria, coordinación con la municipalidad provincial para la compra de alimentos y fiscalización del proceso, entre otros (Alcázar y Lovatón, 2006).

Los autores destacan los siguientes puntos débiles de la transferencia de este programa: la falta de planeamiento de la transferencia que produjo problemas en la adquisición de productos, una poco clara delimitación de funciones (de municipios provinciales y distritales), así como la creación de indicadores de gestión y monitoreo que no pueden ser medidos en la práctica (Alcázar y Lovatón, 2006).

Como puede observarse, tanto el PRONAA como FONCODES logran uno de los objetivos más importantes de la descentralización: “estar más cerca”

de los ciudadanos a partir de los Comités de Gestión y Núcleos Ejecutores, respectivamente. Sin embargo, para que este acercamiento resulte productivo, es necesario que los ciudadanos se encuentren bien informados y existan los canales adecuados de participación. Es decir, unas reglas claras, transparentes y predictibles en el proceso son necesarias, de manera que se pueda ir definiendo la participación de los ciudadanos y su colaboración con el municipio (Alcázar y Lovatón, 2006; World Bank, 1997).

En conclusión, si bien la descentralización presenta una serie de retos, es importante tomar en cuenta que el Gobierno Central no necesariamente ha sido capaz de entregar servicios de manera efectiva. Por este motivo, no sorprende que la construcción de capacidades adecuadas para enfrentar a los retos de la descentralización sea lenta. Sin embargo, parte de la demora de los Gobiernos Locales es debido a la falta de preparación técnica del personal, la ausencia de definición de las responsabilidades a transferir, una regulación inadecuada y contradicciones entre las obligaciones y los recursos disponibles (World Bank, 1997).

CAPÍTULO II

Preguntas de investigación

Tal como se mencionó anteriormente, el objetivo de este estudio es identificar cuáles son las oportunidades que se abrirían para el programa Wawa Wasi al transferir el servicio a los Gobiernos Locales Provinciales, así como los potenciales riesgos que esta transferencia conllevaría en el marco de descentralización en que se encuentra el aparato Estatal.

Las preguntas principales de investigación para este estudio fueron: la primera, *¿Qué opinan los funcionarios del Gobierno Central, las autoridades y funcionarios de las municipalidades provinciales, el Equipo Técnico del programa y los actores comunales acerca de la eventual transferencia del servicio Wawa Wasi?* Esta pregunta busca indagar las expectativas, actitudes y temores de los principales actores involucrados ante la eventual transferencia del programa. La segunda pregunta fue: *¿En opinión de estos actores clave, cuáles son las ventajas y desventajas de transferir el servicio Wawa Wasi a los municipios provinciales?* Esta pregunta recoge las percepciones de los distintos actores sobre las oportunidades y riesgos percibidos ante la eventual transferencia del servicio. Finalmente, la tercera pregunta a los mismos actores fue: *¿Qué se necesitaría para que la eventual transferencia del servicio Wawa Wasi sea exitosa?* Esta pregunta busca recomendaciones de parte de los diferentes actores del programa para optimizar el proceso de transferencia, así como para asegurar el buen funcionamiento del servicio cuando esté en manos de los Gobiernos Locales Provinciales.

CAPÍTULO III

Métodos

El presente estudio de caso busca analizar cualitativamente las percepciones de actores clave sobre la etapa de transferencia del servicio Wawa Wasi a los Municipios Provinciales, comprendida entre abril de 2006 y diciembre de 2008.

III.1 LUGARES Y PARTICIPANTES

El estudio se llevó a cabo en un municipio distrital de la provincia de Lima y cuatro municipios provinciales ubicados en los siguientes departamentos: Ancash, Ayacucho, Junín y Piura. Se eligió un municipio distrital en la provincia de Lima porque la normativa estableció que, en esta provincia, la transferencia se daría a nivel distrital y no provincial, como en el resto del país. Todas las municipalidades seleccionadas se encontraban en zonas en las que se implementa el proyecto Niños del Milenio. La selección fue intencional con el fin de asegurar variedad geográfica, de manera que se obtuvieran puntos de vista de la costa norte, sierra centro, sierra sur, selva centro y la capital.

Los participantes del estudio fueron cuatro tipos de actores. El primer grupo estuvo conformado por funcionarios del Gobierno Central, tanto del MIMDES (Programa Wawa Wasi y Dirección General de Descentralización), como de la PCM (Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros). El segundo grupo de actores era integrado por autoridades (alcalde o teniente-alcalde) y funcionarios (gerentes) de los municipios provinciales encargados de los siguientes temas: programas sociales, planificación y presupuesto, estadística e informática, y participación vecinal. El tercer grupo de actores fue integrado por el Equipo Técnico del programa de cada una de

las zonas visitadas (jefes zonales y coordinadoras de campo). Finalmente, el cuarto grupo estuvo formado por los actores comunales que participan en la implementación del programa, es decir, Madres Cuidadoras y miembros del comité de gestión.

El siguiente cuadro muestra la lista de participantes que fueron entrevistados para este estudio. La lista se encuentra organizada por niveles (funcionarios del Gobierno Central, funcionarios de las municipalidades provinciales/distritales, Equipo Técnico del Programa Wawa Wasi y actores comunales).

Cuadro 2: Participantes del estudio según zona

| <i>Departamento / Provincia</i> | <i>Funcionarios del Gobierno Central</i> | <i>Funcionarios de la Municipalidad</i> | <i>Equipo Técnico del PNWW</i> | <i>Actores Comunales del PNWW</i> |
|-------------------------------------|--|---|--|---|
| Lima | 6 | 5 | 3 | 5 |
| Ancash | - | 7 | 3 | 5 |
| Ayacucho | - | 5 | 3 | 6 |
| Junín | - | 3 | 3 | 5 |
| Piura | - | 6 | 3 | 5 |
| Total | 6 | 26 | 15 | 26 |

III.2 INSTRUMENTOS

Se utilizaron dos tipos de instrumentos: guías de entrevista a profundidad para distintos actores y una ficha de información general acerca de las características de la municipalidad.

Se diseñaron guías de entrevista diferenciadas según tipo de actor. Todas las guías exploraban temas comunes relacionados a la eventual transferencia del programa, el conocimiento que se tenía del proceso y la opinión de los entrevistados acerca del mismo, así como las fortalezas y debilidades que identifican a lo largo de esta transferencia.

III.3 PROCEDIMIENTOS

El trabajo de campo fue realizado durante el mes de junio de 2008 por personal calificado con experiencia previa en la realización de entrevistas a profundidad.

Todo el personal fue capacitado en Lima por el equipo de Niños del Milenio antes de viajar a cada una de las zonas de aplicación. El trabajo de campo fue coordinado con el Programa Wawa Wasi, que se encargó de informar a sus equipos descentralizados acerca de la visita de los trabajadores de campo contratados para el estudio.

Adicionalmente a estas entrevistas, también se identificaron y analizaron decretos supremos, decretos de urgencia y resoluciones de los sectores involucrados que regulaban el proceso de transferencia del programa entre los años 2006 y 2008, y establecían las funciones del Gobierno Central y los municipios provinciales en el futuro.

El análisis de la información fue de tipo cualitativo. Se llevó a cabo un análisis de contenido de las entrevistas realizadas a funcionarios del Gobierno Central, autoridades de las municipalidades provinciales, personal del programa y actores comunales. El objetivo fue identificar las oportunidades y riesgos involucrados en la transferencia del programa. El análisis cualitativo fue realizado por medio del software Atlas.Ti (versión 5.0), el cual ofrece múltiples posibilidades para el estudio de contenido, dado que permite establecer relaciones entre categorías predefinidas de análisis.

Debido a que el estudio se realizó en el mes de junio de 2008, el análisis se centra exclusivamente en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2008, correspondiente a lo que hemos denominado como la primera fase de este proceso de transferencia. Sin embargo, durante el año 2009 se siguieron emitiendo disposiciones o tomando acciones en relación con la transferencia, por lo que presentamos información adicional, hasta el primer semestre de 2009, acerca del estado de aquella, específicamente para el programa Wawa Wasi.

CAPÍTULO IV

Proceso de transferencia del programa Wawa Wasi a los Gobiernos Locales Provinciales

IV.1 DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA

La iniciativa de descentralizar los servicios de protección social, el Programa Wawa Wasi entre ellos, se da en un contexto más amplio de descentralización establecido en el país. Tal como lo señala la Dirección General de Descentralización (DGD) del MIMDES *“la descentralización es una política de Estado cuya característica fundamental es la transferencia de poder de decisión de manera progresiva y ordenada a los Gobiernos subnacionales y a la sociedad civil, según lo dispuesto en la Ley de Bases de Descentralización, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”*⁸.

De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización (2002), esta tiene por finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio de poder por los tres niveles de Gobierno (nacional, regional y local), en beneficio de la población (Artículo 3).

El proceso de transferencia de funciones del MIMDES a los Gobiernos Regionales y Locales se inició en el año 2003, aunque recién en el año 2006 cobra impulso la transferencia de los servicios de protección social a los Gobiernos Locales Provinciales, y se empiezan a tomar medidas más concretas orientadas a ello.

8 Tomado del portal de la DGD: <http://www.mimdes.gob.pe/descentralizacion/transferencias.html>

En líneas generales, según la DGD, el proceso de transferencia de programas sociales debe realizarse de manera gradual -constituye uno de los principios de la descentralización-, lo que quiere decir que tiene que ser ordenado, por etapas, con criterios adecuados que permitan una correcta asignación de competencias y funciones. Además, es un proceso condicionado, lo que implica que la transferencia se realizará a los Gobiernos Regionales o Locales que lo soliciten. Una vez solicitada la transferencia, es necesario que los Gobiernos Regionales cumplan con acreditarse -medio por el cual los Gobiernos Regionales legitiman que cuentan con la suficiente capacidad técnica y de gestión- y que los Gobiernos Locales realicen los mecanismos de verificación: exigencias de gestión para poder asumir fondos, programas y proyectos.

El plan anual de transferencias sectoriales del MIMDES para el año 2006 no contemplaba originalmente la transferencia del programa Wawa Wasi a los municipios provinciales. Sin embargo, una resolución posterior del mes de octubre dictaminó que los programas INABIF, Wawa Wasi y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) debían ser incluidos dentro del Plan de Transferencia del año 2006⁹.

La normativa indicaba que en el caso de INABIF, Wawa Wasi y PNCVFS involucraba aspectos como personal, activos, recursos financieros y acervo documental. En el caso específico de la transferencia de Wawa Wasi se precisaba lo siguiente. En primer lugar, se transfiere personal, es decir, el Equipo Técnico del programa. En segundo lugar, se traspasaban los recursos destinados a gastos operativos del programa, pago del equipo local y compra de alimentos para los niños. En tercer lugar, se transferían el mobiliario y los equipos de las oficinas de las Sedes desconcentradas. Finalmente, la transferencia incluía, además de los documentos y lineamientos del programa, el sistema de monitoreo Wawa Net.

Los pasos a seguir durante el proceso de transferencia comprendían, en principio, los siguientes puntos (según lo señalado en el Decreto Supremo N° 15 – 2007 - PCM/SD):

- I. Suscribir el convenio de cooperación – hasta el 31 de diciembre de 2007.
- II. Presentar los documentos de verificación, lo cual se podía realizar desde el 1ro de septiembre de 2007.

9 Las resoluciones iniciales hacen referencia a la transferencia de los programas INABIF y PNVFS. Sin embargo, resoluciones posteriores aclaran que no se transfiere todo INABIF, sino solo los Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CEDIF). Del mismo modo, no se transfiere todo el PNCVFS, solo los Centros de Emergencia Mujer (CEM).

- III. Publicación de las listas de los Gobiernos Locales que hayan cumplido los mecanismos de verificación, desde octubre de 2007.
- IV. Suscripción de los Convenios de Gestión entre el MIMDES y los Gobiernos Locales verificados por la PCM. El convenio debía ser suscrito para definir indicadores susceptibles de ser medidos, para garantizar que la eficacia del programa se mantenga. El acuerdo establece una serie de compromisos en temas como: asistencia técnica y entrenamiento por parte de la Dirección General de Descentralización del MIMDES, transferencia de recursos, metas y objetivos, evaluación, monitoreo y reporte de estos indicadores al MIMDES y los Gobiernos Regionales.
- V. Finalmente, la transferencia de recursos se iniciaría en enero de 2008, luego de la suscripción del Convenio de Gestión y la aprobación de la ley que lo permite.

IV.2 ACTIVIDADES DE SENSIBILIZACIÓN Y ENTREGA DE ASISTENCIA TÉCNICA A LOS GOBIERNOS LOCALES

Uno de los roles de la DGD es dar capacitación y asesoría técnica a los Gobiernos Locales, de manera que se refuercen las capacidades de gestión, se sensibilicen en materia del programa y se asegure la continuidad y calidad del servicio brindado a través del programa Wawa Wasi y de los programas de Protección Social en general.

El MIMDES organizó un conjunto de reuniones y talleres con los actores locales para abordar el tema de la transferencia, como parte de las actividades relacionadas con este proceso. De acuerdo a lo informado por funcionarios del Programa Nacional Wawa Wasi, las actividades planificadas con las autoridades y funcionarios municipales incluían: a) Una primera reunión informativa para presentar la Red de Protección Social, es decir, los programas de la Red que serían transferidos: Wawa Wasi, CEM y CEDIF (como parte de la actividad, los participantes eran llevados a conocer las instalaciones de cada uno de los programas); y b) Cuatro reuniones para tratar específicamente cada uno de los componentes del programa Wawa Wasi: Gestión Técnica, Gestión Comunal, Gestión Administrativa y Wawa Net. Por otro lado, se realizó un taller en Lima para los especialistas zonales de cada región donde opera el programa Wawa Wasi: allí se les explicó los lineamientos del proceso de transferencia para ayudarlos a entender la lógica municipal. Además se llevaron a cabo reuniones informativas con los equipos técnicos locales en cada una de las zonas donde se implementa el programa.

Según el reporte de los propios funcionarios del Programa Wawa Wasi, no se pudo cumplir con todas las actividades previstas. Sin embargo, de acuerdo a lo estimado por los funcionarios, se habría realizado al menos un taller informativo con autoridades y funcionarios locales en cada zona, lo que convierte a Wawa Wasi en el programa de Protección Social que desarrolló el mayor número de experiencias de sensibilización. Esto concuerda con lo reportado por los entrevistados en este estudio en las diferentes provincias, pues la mayoría manifiesta haber asistido por lo menos a un taller o reunión sobre el tema de dicha transferencia. La principal razón por la que no fue posible realizar todas las actividades originalmente programadas habría sido la falta de presupuesto.

De acuerdo a lo reportado por funcionarios del programa Wawa Wasi, y tal como se mencionó anteriormente, el MIMDES a través de la Dirección General de Descentralización habría promovido la realización de actividades de difusión y sensibilización, pero sin asignar recursos para ello. Por este motivo, las actividades que sí llegaron a implementarse fueron financiadas con recursos regulares del programa, que tuvo que dejar de hacer algunos otros gastos para financiar las visitas a las municipalidades e informar sobre la transferencia.

Los entrevistados -especialmente el Equipo Técnico del programa en las diferentes sedes- manifestaron lo siguiente en relación con el contenido y utilidad de los talleres: en primer lugar, los talleres o reuniones de preparación no habrían empezado oportunamente. De acuerdo a lo señalado por especialistas zonales, la municipalidad demandaba de ellos información respecto al proceso de transferencia y los pasos a seguir, que ellos no estaban en condiciones de brindar. En segundo lugar, los entrevistados, en general, reportaron que los talleres les habían permitido informarse sobre el funcionamiento tanto del programa como de la municipalidad. Sin embargo, también dijeron que la información recibida había sido insuficiente y aún tenían dudas sobre el proceso de transferencia en sí mismo. Un tema sobre el que había mucha incertidumbre y falta de información clara, tanto en opinión de los funcionarios de la municipalidad como del Equipo Técnico del programa, era la transferencia de recursos humanos y las condiciones en que esta iba a darse. Por último, también fue comentado que las reuniones y talleres de preparación se habían detenido, *“que se había cortado toda la información”*. Agregaban que si bien ellos se habían enterado que el MIMDES había vuelto a ser unidad ejecutora y que la transferencia había quedado postergada, no tenían mayor información al respecto ni sabían qué iba a ocurrir en adelante.

Es notorio que los talleres realizados y la información brindada no fueron suficientes para una clara comprensión del proceso de transferencia del Pro-

grama Wawa Wasi por parte del Equipo Técnico y las autoridades o funcionarios municipales. Sin embargo, la falta de información transmitida acerca del proceso se debió a la carencia de información de la transferencia en general. Funcionarios del Programa Wawa Wasi afirman que conversaban con sus equipos en las diferentes regiones regularmente, pero al no contar con información clara sobre la transferencia, ellos mismos no podían brindar mayor información, lo que explica la percepción del “*corte de información*”.

Otro punto importante es la falta de asignación de recursos para las actividades de capacitación y sensibilización de Gobiernos Locales. Tal como lo mencionó un entrevistado de la PCM, es necesario que exista una correspondencia entre responsabilidad y disponibilidad de recursos que permitan, en el caso de la DGD, que este cumpla con su rol, tanto de ente rector de políticas como de responsable de brindar capacitación y asesoría técnica.

IV.3 MECANISMOS DE VERIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES

El MIMDES estableció cinco requisitos (publicados en agosto de 2007 según el Decreto Supremo N° 15 – 2007 - PCM/SD) que debían ser cumplidos por los Gobiernos Locales Provinciales para certificar capacidades de gestión y demostrar que estaban aptos para la transferencia de programas sociales. Estos indicadores constituyen los *Mecanismos de verificación* y fueron definidos por el MIMDES, en parte, según de la experiencia del equipo de descentralización en la transferencia de FONCODES. Los mecanismos de verificación estaban conformados por:

- La suscripción del **Convenio de Cooperación** entre el MIMDES y el Gobierno Local Provincial.
- **Plan de Desarrollo Social Concertado (PDC)** que incluya un programa, proyecto o actividad orientada a la protección social de la población en situación de riesgo o vulnerabilidad o la lucha contra la desnutrición infantil (en caso de no tenerlo, el Gobierno Local deberá comprometerse a actualizarlo en el 2008).
- **Plan Operativo Institucional (POI)** con metas de Protección Social y Lucha contra la Desnutrición Infantil.
- Existencia de una unidad responsable de gestionar los programas y servicios: **Reglamento de Organización y Funciones (ROF)** que considere

una unidad orgánica (área, jefatura, dirección, etc.) responsable técnica y operativamente de la gestión de los programas y servicios de protección social y de lucha contra la desnutrición infantil a ser transferidos. La unidad debía estar dentro de la estructura orgánica de la municipalidad.

- **Contar con personal preparado** para la gestión de los programas y servicios de protección social y lucha contra la desnutrición infantil.

Según lo indicado por la Secretaría de Descentralización, el procedimiento seguido para la certificación de capacidades de gestión de los Gobiernos Locales tenía, en líneas generales, tres etapas. La primera era constatar los documentos presentados por los Gobiernos Locales, y luego cerciorarse de que se cumplieran los indicadores expresados en los cinco mecanismos de verificación que, en principio, tornaban a la municipalidad apta para la transferencia. La segunda etapa es la acreditación, en la que la PCM reconoce formalmente que el Gobierno Local está apto para la transferencia, mediante la publicación de dicha información en el diario oficial El Peruano. Al respecto, los Gobiernos Locales eran acreditados tanto si cumplían con presentar todos los requisitos, como si se comprometían a honrarlos, mediante un acta de Consejo, durante el siguiente año (2008). Finalmente, la tercera etapa es la puesta en marcha de la transferencia.

Entre noviembre de 2007 y enero de 2008, un total de 143 Gobiernos Locales fueron verificados y acreditados por la PCM puesto que cumplieron con los mecanismos de verificación para la transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social y el Programa Integral de Nutrición del MIMDES, tal como se observa en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 3: Gobiernos Locales verificados por la PCM

| | <i>Nov. 2007</i> | <i>Dic. 2007</i> | <i>Enero 2008</i> | <i>Total</i> |
|-------------------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------|
| Gobiernos Locales verificados | 46 | 51 | 46 | 143 |

Fuente: RSD 038-2007, RSD 047-2007 y RSD 005-2008.

De esas 143 municipalidades verificadas, hasta enero de 2008, solo en 79 existían programas de protección social; y de esas 79, apenas 16 habrían sido verificadas y acreditadas porque cumplían con los mecanismos de verificación en la práctica. Mientras que 63 habrían sido verificadas y acreditadas porque se comprometieron, mediante acuerdo de Consejo, a cumplir con los

requisitos en el siguiente año (2008) y, por lo tanto, requerían asistencia técnica de parte del MIMDES para cumplir en la práctica con los mecanismos de verificación.

En la selección de estos mecanismos de verificación se tuvo en cuenta dos consideraciones: por un lado, que en su mayoría fueran documentos de gestión que regularmente forman parte de la organización de los Gobiernos Locales Provinciales, para que la municipalidad vaya realizando acciones que incluyan al programa dentro de su funcionamiento. Por otro lado, que fueran requisitos que aseguraran condiciones mínimas, de manera que todas las municipalidades pudieran cumplirlas.

Los mecanismos de verificación exigidos en el marco de la transferencia se limitaban básicamente a la revisión documental de los requisitos exigidos. En ese sentido, es necesario preguntarse qué tan útiles resultan estos mecanismos para aproximarse a las capacidades reales de gestión de las municipalidades que recibirán los programas transferidos.

Por otro lado, aunque la municipalidad incumpliese los requisitos, sí mediante un acta de consejo se comprometía a cumplirlos para el siguiente año, también era acreditada por la PCM. Paralelamente, el MIMDES tenía la responsabilidad de brindar la asistencia técnica necesaria a la municipalidad para que esto se cumpliera en el marco del convenio de cooperación entre dicho ministerio y el municipio. Sin embargo, de acuerdo a la información recogida durante el trabajo de campo para este estudio, no existía en el MIMDES una partida presupuestal que contemplara la prestación de asistencia técnica a Gobiernos Locales.

IV.4 IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA ENTRE ABRIL DE 2006 Y DICIEMBRE DE 2008

Responsables de liderar el proceso

El proceso de transferencia del servicio Wawa Wasi ha sido liderado por la Dirección General de Descentralización (DGD), que es responsable de la ejecución del proceso de transferencia y descentralización en el MIMDES. Dos de las funciones más importantes desarrolladas por la DGD son: a) elaboración y formulación de estrategias para la gestión descentralizada de los programas sociales y b) provisión de capacitación y asesoría técnica a los diferentes niveles de Gobierno y la población civil.

Durante el proceso, la DGD ha trabajado articuladamente con la Secretaría de Descentralización, entidad de la PCM que conduce, facilita e impulsa todo el proceso de descentralización. Ello implica que la Secretaría de Descentralización debe analizar la viabilidad de los pedidos de transferencia, así como orientar y dirigir el proceso, mediante la generación de la normatividad necesaria para que los Gobiernos Locales Provinciales sepan cómo operar el servicio público que están recibiendo. Así, la Secretaría de Descentralización busca garantizar que el proceso de transferencia tenga los mecanismos organizacionales de estructura y funcionamiento para que la calidad del servicio mejore o se mantenga. En este sentido, la Secretaría de Descentralización, al igual que la DGD, fue denominada responsable de la supervisión y el seguimiento de las políticas de descentralización implementadas.

Ambas instancias han coordinado acciones con el Equipo Técnico del Programa Wawa Wasi a lo largo del periodo 2006-2008.

Experiencias piloto en materia de descentralización del servicio

Ante la inminencia del proceso de transferencia de los diferentes programas de Protección Social del MIMDES a los Gobiernos Locales, en el año 2006 el Programa Wawa Wasi intentó trabajar junto con algunos Gobiernos Locales una “Estrategia Concertada para la Transferencia”. Con tal fin, inició una suerte de experiencia piloto con tres municipalidades provinciales elegidas intencionalmente: Casma, Huancavelica y Maynas. Los criterios para la selección de estos tres lugares fueron que eran provincias ubicadas en diferentes regiones geográficas, las que podrían tener necesidades diferentes en relación con el programa, y donde sus autoridades municipales colaboraban cercanamente con el Equipo Técnico del programa en la región.

El Programa Wawa Wasi planificó firmar convenios con los referidos Gobiernos Locales Provinciales para desarrollar junto con ellos Planes de Desarrollo Concertado. En el marco de este convenio se formaría un equipo municipal que trabajara, junto con los funcionarios de Wawa Wasi, el diseño de un modelo del programa en un escenario municipal provincial.

En el transcurso del año 2006, el Programa Wawa Wasi llegó a firmar acuerdos con los Gobiernos Locales Provinciales de Casma y Maynas, pero no se pudo concluir el proceso de diseñar una estrategia concertada para la transferencia porque en octubre del mismo año, el Gobierno ordenó -mediante Decreto Supremo N° 068-2006-PCM- acelerar el proceso de transferencia e indicó que este debía concluirse el 31 de diciembre del año 2007.

Esta situación obligó al Programa Wawa Wasi a abandonar la idea de realizar un proceso gradual de preparación para la transferencia y, en vez de ello, se tuvo que poner a trabajar en acciones concretas que permitieran cumplir con los plazos señalados en la norma legal mencionada.

Proceso de transferencia a Gobiernos Locales Provinciales

La implementación de la transferencia del Programa Wawa Wasi entre los años 2006 y 2008 se ha caracterizado por sufrir retrasos respecto de lo que estaba originalmente programado, en parte debido al poco tiempo invertido en la planificación del proceso.

El Plan de Transferencia 2006 aprobado a inicios de ese año establecía un proceso gradual de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales y Locales, aunque no se incluía al Programa Wawa Wasi dentro del paquete por transferir. Sin embargo, en octubre de ese mismo año se aprueba un nuevo Plan de Transferencia de mediano plazo 2006 – 2010 que aceleraba el proceso y establecía que debía concluir el 31 de diciembre de 2007. Adicionalmente, este nuevo plan especificaba que el servicio Wawa Wasi y otros programas de protección social formaban parte de las competencias a ser transferidas.

En un inicio, el proceso de transferencia implicaba que se entregaba a los Gobiernos Locales Provinciales un conjunto de programas sociales, que en última instancia eran independientes uno de otro. Sin embargo, en el año 2007 y con la transferencia en marcha, se inicia en paralelo otro proceso de reforma del Estado para reordenar los programas sociales del Estado y evitar duplicidad de funciones. En ese contexto, el Gobierno de entonces decide fusionar a los programas INABIF, Wawa Wasi y PNCVFS, y en mayo de ese año, mediante el D.S. N° 005-2007 MIMDES, ordena la creación de la Dirección General de Protección Social en el MIMDES, que absorbió las funciones de los programas mencionados. A consecuencia de ello, dichos programas perdieron su estatus de unidad ejecutora dentro del Ministerio.

Se podría decir que se dispusieron dos procesos complejos paralelos: por un lado, la fusión de diversos programas en una Dirección de Protección Social y, por otro, la transferencia de esos servicios de protección social a las municipalidades provinciales.

En agosto de 2007, y faltando cuatro meses para la fecha límite establecida para culminar la transferencia, se definieron los mecanismos y procesos que guiarían la transferencia de los programas sociales. Como era de esperarse,

en enero del año 2008 la transferencia aún no había culminado y el plazo fue ampliado hasta el 31 de marzo del mismo 2008.

Se decidió entonces dividir los recursos correspondientes a la implementación del Programa Wawa Wasi en dos porciones. Una primera parte de los recursos para la implementación del programa durante los tres primeros meses del año fue transferida al MIMDES, que seguiría como responsable de la ejecución del programa hasta fines de marzo. El resto de los recursos para ser usados entre abril y diciembre 2008 fueron transferidos a los pliegos de los municipios provinciales (acreditados y no acreditados). Los municipios en cuestión solo podrían hacer uso de esos recursos una vez que hubieran firmado el convenio de gestión con el MIMDES.

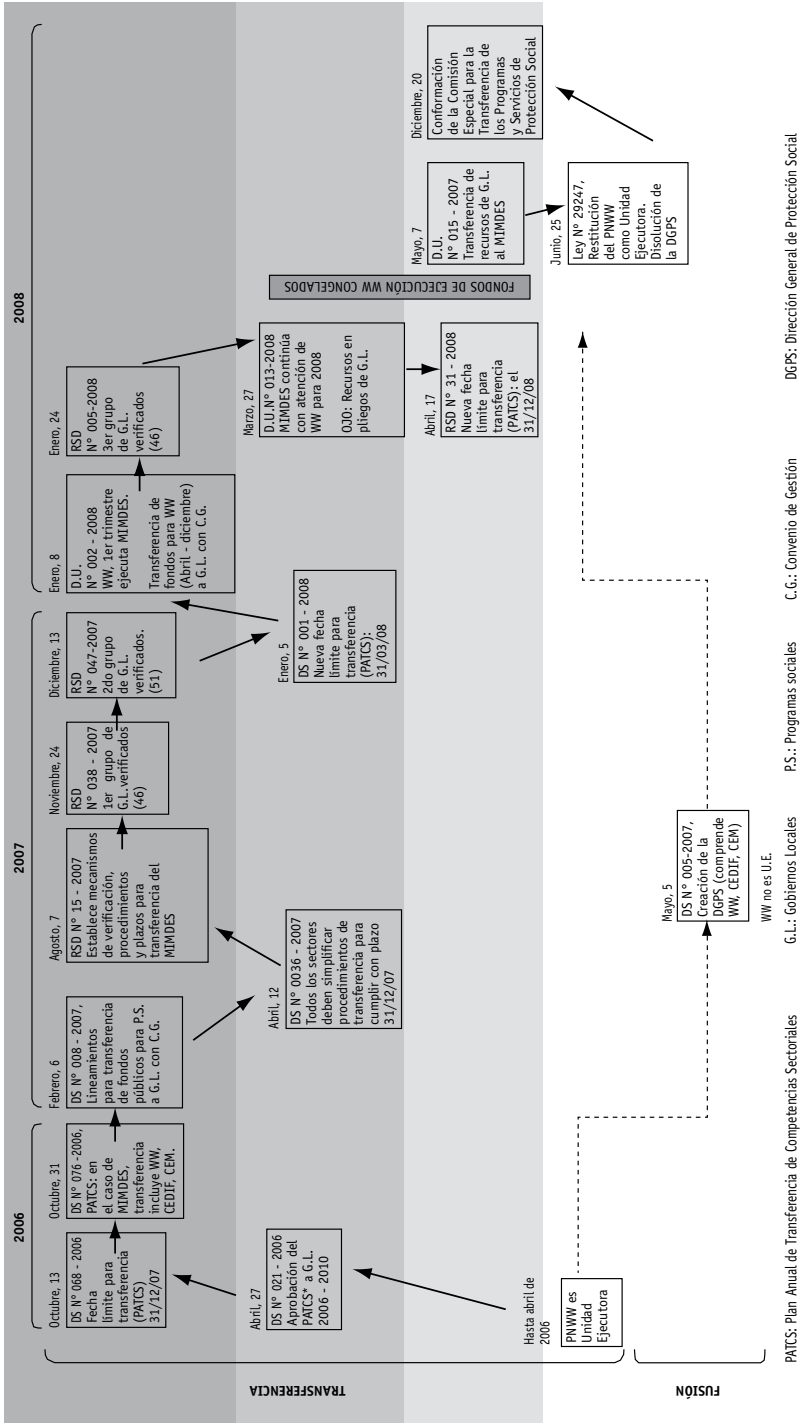
Al cumplirse el plazo del 31 de marzo de 2008, sin tener aún los convenios de gestión firmados con los municipios provinciales, el MIMDES evaluó que la continuidad del servicio del programa Programa Wawa Wasi se hallaba en riesgo y mediante un Decreto de Urgencia ordenó que el propio Ministerio continúe con la ejecución del programa durante el año fiscal 2008, y detuvo el proceso de transferencia temporalmente.

Poco tiempo después, en junio de 2008, también se interrumpió el otro proceso de reforma paralela y mediante una ley se disolvió la Dirección General de Protección Social que había fusionado diversos servicios, de manera que el Programa Wawa Wasi recuperó su estatus de unidad ejecutora dentro del MIMDES.

A partir de ese momento, el proceso de transferencia entró en una etapa de revisión y reestructuración, y hacia fines del año 2008 se formó una Comisión Especial para la Transferencia de Programas y Servicios de Protección Social encargada de replantear el proceso a futuro. Los pasos siguientes tomados por la referida Comisión ya escapan al tema del presente estudio, pero en una sección posterior presentamos brevemente información sobre la situación actual del proceso de transferencia.

En la página siguiente se presenta un diagrama que resume los principales hitos del proceso de transferencia de los servicios de protección social, y específicamente del servicio Wawa Wasi, entre abril de 2006 y diciembre de 2008, que es el periodo contemplado en este estudio. El diagrama muestra los avances y retrocesos experimentados durante la transferencia, y ha sido elaborado por las autoras tomando como referencia los decretos y resoluciones que han ido normando el proceso a lo largo de ese tiempo. Tal como se observa en el diagrama, el punto de inicio y de fin a lo largo de estos dos años es prácticamente el mismo con una serie de avances y retrocesos en

Diagrama 1. Transferencia del servicio Wawa Wasi a los Gobiernos Locales Provinciales y fusión de los Programas de Protección Social en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2008



el medio¹⁰. Paralelamente al proceso de transferencia, hemos considerado importante señalar también los hitos más importantes del proceso de fusión de diversos programas sociales en la Dirección General de Protección Social. Optamos por ello puesto que el Programa Wawa Wasi perdió su estatus de unidad ejecutora, lo que comprometió la entrega del servicio a la población beneficiaria durante los años de transferencia, tal como se señaló anteriormente.

Los avances y retrocesos en la transferencia que se muestran en el diagrama anterior, sumados al inicio de la fusión de los diferentes servicios de protección social, generaron una serie de dificultades que afectaron gravemente la implementación del programa. Entre las más importantes figura la deserción de algunos miembros del Equipo Técnico descentralizado del programa. Este personal estaba contratado bajo la modalidad de Servicios No Personales (SNP) y no tenía ninguna garantía de que una vez transferido el programa a los municipios provinciales, los alcaldes le renovarían el contrato. Esta incertidumbre respecto a su futuro laboral motivó que muchos miembros de los equipos técnicos abandonaran el programa en busca de puestos de trabajo más seguros. A continuación una cita que ejemplifica este punto:

Tuvimos a los equipos locales con mucha preocupación, desconcertados de su situación porque siempre nos toca a nivel personal. La gente ahí tiene su familia que mantener. Tuvimos como resultado la renuncia de muchas coordinadoras de campo que buscaban otras opciones laborales en otras instituciones. Es que ellas tuvieron que irse... Con mucha pena nosotros hemos tenido que dejar que la gente se vaya porque no podíamos retener y decir: no, sabes qué, no te vayas porque nosotros vamos a seguir contigo. Entonces esa fue una de las grandes dificultades que tuvimos a nivel del proceso (Funcionario del Programa Wawa Wasi, Gobierno Central).

Otra dificultad que afectó la implementación del Programa Wawa Wasi en opinión de uno de los funcionarios del servicio (a nivel del Gobierno Central) fue que dejara de ser unidad ejecutora en mayo de 2007. En ese momento, la Oficina de Administración del MIMDES pasó a ser responsable de la parte administrativa y legal del programa, lo que involucraba, por ejemplo, que ellos debían encargarse de *“todos los procesos de adquisición, todo lo legal que tuviera que ver con convenios de gestión y contratos”*. Debido a que el MIMDES

10 En el anexo 1 se presenta un cuadro que resume la cronología de la normativa dictaminada para la transferencia del programa a los Gobiernos Locales Provinciales en el periodo antes referido.

no contaba con la experiencia y rapidez necesaria para generar los convenios dentro de los plazos previstos, se atrasó la transferencia de dinero a los comités de gestión que tenían que adquirir los alimentos y pagar los gastos operativos del programa.

La implementación del programa también fue seriamente afectada a fines de marzo de 2008, cuando se decidió que el MIMDES lo siguiera ejecutando centralmente. El problema es que, para esa fecha, el MIMDES ya no podía hacerlo pues el dinero asignado para tal fin había sido derivado a los pliegos de los Gobiernos Locales y retornarlo al pliego del MIMDES tomó mucho tiempo. De acuerdo a lo señalado por el funcionario del programa, el MEF pedía que las municipalidades *“aprobaran en sesión de concejo trasladar nuevamente esos recursos de su pliego al pliego MIMDES para poder atender a los niños y niñas”*. Este cambio retrasó la transferencia de dinero a los pliegos del MIMDES y, durante todo el mes de abril, los fondos asignados al programa Programa Wawa Wasi estuvieron congelados en los pliegos de los Gobiernos Locales a los cuales habían sido transferidos cuando estaba en marcha la transferencia. Esta situación retrasó las transferencias de dinero a los Comités de Gestión que no tenían recursos para pagar la propina de las Madres Cuidadoras, comprar los alimentos para el comedor, y pagar a sus proveedores. Esto, a su vez, no solo provocó que los comités sufrieran de falta de liquidez, sino que también perdieran la confianza de alguno de sus proveedores impagos.

IV.5 ROL DEL ESTADO UNA VEZ FINALIZADA LA TRANSFERENCIA

Un punto importante sobre la transferencia del servicio Wawa Wasi que también se exploró con los funcionarios entrevistados es el rol que asumiría el Gobierno Central, una vez culminado el proceso.

Para la mayoría de los funcionarios entrevistados, resultaba evidente que, una vez transferidos todos los aspectos del programa, era necesario monitorear el cumplimiento de los acuerdos a los que llegaron el MIMDES y los Gobiernos Locales Provinciales, así como verificar que el programa mantuviera sus estándares de calidad.

Los entrevistados sugirieron que la verificación del cumplimiento de los convenios debería ser una tarea que involucrara tanto a la PCM como al MIMDES. Así, la Secretaría de Descentralización de la PCM cuenta con un mecanismo de seguimiento del estado de los diferentes convenios firmados entre las municipalidades y los distintos sectores, entre ellos el

MIMDES. Este seguimiento consiste, en primer lugar, en determinar el tipo de convenio acordado: de cooperación (incluye asistencia técnica y capacitación), de colaboración (alguna de las partes ofreció brindar recursos) o de coordinación (ninguna de las partes posee recursos y, por lo tanto, deben buscar a una tercera instancia que los apoye). Una vez reconocido el tipo de convenio se hace un seguimiento de sus avances y de las acciones que definen la implementación del programa transferido. De esta manera, la PCM estaría involucrada también en el seguimiento del programa.

Desde el MIMDES se plantea igualmente que el Estado -a nivel central- monitorearía los programas transferidos y continuaría brindando asistencia técnica a las municipalidades provinciales, así como a los Gobiernos Regionales. Ello está relacionado al rol post transferencia que los Gobiernos Regionales y Locales deberían asumir. Así, en primer lugar se planifica que el Gobierno Regional vaya asumiendo un rol formativo y monitoree el cumplimiento del convenio de transferencia y sus indicadores. Este nuevo rol de los Gobiernos Regionales implicaría que el Estado realice un acompañamiento y oriente a cada Gobierno para incorporar estas nuevas funciones de forma progresiva, de manera que logren fortalecer sus capacidades. En segundo lugar, los Gobiernos Locales -municipalidades- serían los responsables del monitoreo directo del programa para asegurar la entrega de un servicio de calidad.

Asimismo, como ente rector, el Estado central mantendría su papel organizador y de dirección u orientación del programa, generando la normatividad necesaria que garantice su correcto funcionamiento.

De esta manera, se busca lograr una distribución equilibrada de funciones y competencias en cada uno de los niveles de Gobierno (Central, Regional y Local). Ello permitiría que cada una de estas instancias desarrolle plenamente sus capacidades, de tal forma que adquieran mayor eficiencia y control, y aseguren la entrega de un mejor servicio a la comunidad.

IV.6 SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DEL PNWW

El proceso de transferencia del programa se encuentra en una etapa de evaluación y búsqueda de acuerdos para mejorarlo y realizar los ajustes necesarios, puesto que se concluyó que los Gobiernos Locales Provinciales no contaban aún con las condiciones necesarias para hacerse cargo de los servicios de protección social. En caso se hubiera continuado con la transferencia de los programas sociales, su implementación efectiva se habría puesto en riesgo.

Como consecuencia de esto, el Programa Nacional Wawa Wasi volvió a ser unidad ejecutora y continúa con la administración del programa.

Como parte de las acciones concretas tomadas para evaluar los dos primeros años del proceso de transferencia, en diciembre de 2008 se creó una Comisión Especial para la Transferencia de los Servicios de Programas y Servicios de Protección Social que incluye tanto al Programa Wawa Wasi, como a CEDIF, CEM y Educadores de la Calle. Esta Comisión era liderada por la Vice-ministra de la Mujer del MIMDES¹¹ y conformada además por un representante de la DGD (quien cumple la función de secretario técnico), un representante del Programa Nacional Wawa Wasi, un representante de CEM y un representante de INABIF. Además de funcionarios del MIMDES, dicha comisión congrega a un representante del MEF (de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales), un representante de la Red de Municipalidades Rurales del Perú, un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú, un representante de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales y un representante de la Secretaría de Descentralización.

Esta Comisión se creó para integrar a actores de distintos sectores, así como diversos niveles de Gobierno que pudieran participar en el diseño de un proceso de transferencia concertada, y que culminara con las transferencias dictaminadas en el Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales del año 2007. Los objetivos específicos de esta Comisión son: determinar el estado situacional de cada uno de los programas y servicios de protección social; proponer el diseño de la gestión descentralizada de los programas y servicios de protección social; y establecer el esquema de plazos, así como los procedimientos para hacer efectiva la transferencia.

Días después de conformada la Comisión Especial para la transferencia de los Programas de Protección Social, la PCM mediante el Decreto Supremo 083 – 2008 estableció una serie de medidas para culminar el proceso de transferencia del año 2007: primero, estableció como nuevo plazo límite el 31 de diciembre de 2009; segundo, formuló que la transferencia de competencias y funciones debía incluir recursos humanos y tercero, estableció que los viceministros de cada sector presidirían una comisión responsable de formular y ejecutar el cronograma para la culminación de la transferencia. Por su parte, la Secretaría de Descentralización tenía la responsabilidad de elaborar informes mensuales para la PCM.

11 En ese entonces era la Dra. Cecilia Aldave.

Asimismo, una resolución posterior de la Secretaría de Descentralización (N° 001 – 2009 – PCM/SD) detalló los procedimientos y plazos para la formación de comisiones y culminación de las transferencias. Dicha resolución establecía: a) los viceministros de cada sector tenían plazo hasta el 16/01/09 para comunicar a Gobiernos Regionales o Locales sobre formación de comisiones; b) debían realizarse las coordinaciones necesarias para designar a los representantes de Gobiernos Regionales o Locales; c) la Secretaría de descentralización brindaría apoyo técnico; y d) la fecha límite para la conformación de comisiones por parte de cada Ministerio era el 23/01/09. Además, cada comisión debía generar un cronograma de transferencia, el que debía ser aceptado de manera consensuada y ser publicado en el portal del sector para luego desarrollar dicha transferencia. En el transcurso, los presidentes de cada comisión debían entregar un informe mensual acerca de los avances realizados. Finalmente, un siguiente Decreto de Urgencia (el N° 002 – 2009) termina de especificar algunos detalles de la conformación de las respectivas Comisiones y se reafirma que se amplía el plazo de la culminación de las transferencias 2007, hasta el 31 de diciembre de 2009.

Los productos elaborados por la Comisión Especial para la transferencia de los Programas de Protección Social fueron entregados en abril de 2009 y publicadas en la Directiva N° 002 – 2009 PCM/SD: Normas específicas para la Efectivización del Proceso de Transferencia del Programa Integral de Nutrición y los Servicios de Protección Social. Este documento establece las etapas en que se realizará el proceso de transferencia, así como las funciones que se le atribuirán al Gobierno Central, Gobierno Regional y Gobierno Local Provincial. Sin embargo, no se establecen plazos concretos para la realización o culminación de cada una de las etapas.

CAPÍTULO V

Percepción de los actores respecto al proceso de transferencia del Programa Nacional Wawa Wasi

En la sección anterior se describieron las principales características del proceso de transferencia entre los años 2006 y 2008 y en esta sección se presentan las opiniones de los principales actores involucrados en torno al proceso de transferencia. Como se dijo, los actores entrevistados para estos fines fueron autoridades y funcionarios de las cinco municipalidades visitadas (cuatro provinciales y una distrital en el caso de Lima), miembros del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en cada una de las zonas visitadas (jefas de sede y coordinadoras de calidad) y actores comunales que participan en el programa (Madres Cuidadoras y representantes del comité de gestión).

En primer lugar se presentan las opiniones de los entrevistados acerca del Programa Nacional Wawa Wasi para conocer qué tan familiarizados están con el servicio (particularmente en el caso de autoridades y funcionarios municipales) y cuáles consideran que son sus fortalezas y sus debilidades. Luego se consigna información acerca del conocimiento que tienen los entrevistados sobre el proceso de transferencia en general, y los mecanismos de verificación en particular. Finalmente, se describen las actitudes de los entrevistados hacia la transferencia, así como sus recomendaciones para que este proceso sea exitoso.

V.1 CONOCIMIENTO DEL PROGRAMA WAWA WASI

Si bien el proceso de transferencia del Programa Wawa Wasi se inició a fines del año 2006, son pocos los funcionarios de las municipalidades visitadas

que demuestran tener un conocimiento detallado del servicio. Entre estos, los gerentes de desarrollo humano o desarrollo social evidencian estar mejor informados pues conocen aspectos como el grupo etario al que atiende el programa, el enfoque de atención integral que promueve y, en algunos casos, hasta el componente de gestión comunal del programa y el trabajo que realiza con los Comités de Gestión. Entre las municipalidades de la muestra, la región de Ayacucho cuenta con la mayor cantidad de personal bien informado acerca del programa.

En general, se encontró que las autoridades municipales (alcalde o teniente-alcalde) y los gerentes municipales de los cinco lugares visitados no conocían realmente el programa Wawa Wasi. Ellos describían al servicio como una “*cuna*” en la que se cuida a niños de manera “*empírica*”, aludiendo a que las Madres Cuidadoras no recibían mayor capacitación para desempeñar su labor. Otros entrevistados pensaban que se trataba de un programa que brindaba alimentación y/o educación, y refieren incluso que atendía a adolescentes.

Otro aspecto vinculado al programa Wawa Wasi sobre el que las autoridades y funcionarios tampoco tenían adecuada información era el Wawa Net, que es el sistema de monitoreo y evaluación del servicio. Wawa Net es básicamente una base de datos que contiene información desagregada a nivel de beneficiario de cada Wawa Wasi, así como de cada una de las Madres Cuidadoras y Comités de Gestión. Sin embargo, menos de la mitad de las autoridades y funcionarios entrevistados conocían el sistema.

También se les preguntó a todos los entrevistados su opinión acerca de las fortalezas y debilidades del programa Wawa Wasi. En cuanto a las fortalezas, si bien el servicio brinda una atención integral que incluye aspectos de nutrición, aprendizaje infantil, salud y seguridad, menos de la mitad de los entrevistados reconoce ese multipropósito como fortaleza. El componente más valorado es el nutricional, pues tanto el personal local del programa como los actores comunales y funcionarios municipales destacaron principalmente este tema. Ello se haya relacionado en parte a otro factor mencionado como fortaleza: que los beneficiarios del programa sean niños en extrema pobreza. Resulta pues comprensible que los entrevistados le otorguen tanto valor a la faceta nutricional. A continuación se presenta una cita que ejemplifica lo encontrado:

(...) Yo hablo a veces con las madres beneficiarias... De repente [ellas] no se dan cuenta, pero yo me he dado cuenta. Les digo yo: “¿Sabes qué, mamita? Deben poner en el programa Wawa Wasi a sus niñitos, deben traer porque al

menos están dando alimentación buena" (...) Entonces mientras que haya un apoyo hay que llevarlo. Algunos me entienden y los traen, algunos de repente... hay todavía mamas que incomprenden [sic] ¿no? (Presidenta de un Comité de Gestión en la región Ayacucho).

El componente de aprendizaje infantil, aunque menos señalada, también es considerado como fortaleza, tanto por el Equipo Técnico del programa y los actores comunales como por funcionarios de los municipios de todas las zonas visitadas, excepto Lima. Este aspecto diferencia al Wawa Wasi de una cuna o del cuidado brindado por un familiar del niño. Por ejemplo, los entrevistados reportan mejores habilidades cognitivas, visomotoras y/o sociales en los niños que asistieron a Wawa Wasi. También dicen que los encuentran mejor preparados para la escuela. A continuación, algunas citas que ejemplifican este punto:

El niño es más sociable. Cuando sale [del Wawa Wasi] a los cuatro años, ese niño está preparado para el jardín, ya no va a haber ese cambio brusco, que el niño llora al quedarse, no. (...) Tú notas los niños que son antiguos, el niño canta, participa (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en la región Junín).

Los están formando psicológica y físicamente. Y sobre todo (...) yo creo que esos niños deben desarrollarse con un mejor nivel que otros niños que no hayan estado dentro del Wawa Wasi porque son apoyados por profesionales ¿no? (Funcionario de una municipalidad provincial de la región Ayacucho).

Por su parte, el componente de salud no es considerado como un punto fuerte del programa por los funcionarios de la municipalidad, y es mencionado únicamente por el Equipo Técnico del programa y los actores comunales, es decir, por quienes conocen más a fondo el programa. Entre los motivos que dan se encuentran que los niños estén asegurados en el SIS, que el programa lleve a cabo controles de peso y talla, y que les enseñen hábitos de limpieza e higiene.

Finalmente, respecto al componente de seguridad, algunos entrevistados señalan que una fortaleza del programa radica en el cuidado que se les brinda a los niños puesto que es un entorno vigilado, donde también cuentan con la compañía de otros niños, y son tratados con cariño. Este aspecto es mencionado sobre todo en la municipalidad provincial de la región de Junín. Esta seguridad,

a la vez, permite que, tal como lo mencionan algunos entrevistados, los padres puedan dedicarse a otras actividades mientras sus hijos se encuentran en un entorno estimulante.

Otra característica del programa Wawa Wasi mencionada como fortaleza es su poder de involucrar una red social que se extiende, tanto a la familia de los propios niños, como a actores comunales e instituciones aliadas. Dicha faceta fue identificada básicamente por personal del programa y los actores comunales de diversas regiones. En el primer caso, la fortaleza del programa radica en buscar la participación de los padres en la vida del niño, de manera que se les capacita y las acciones del programa pueden tener una continuidad. En segundo lugar, el servicio también involucra la colaboración de la comunidad a través de los Comités de Gestión. Estos comités que, de manera voluntaria administran los recursos de los Wawa Wasis, constituyen un apoyo importante para las Madres Cuidadoras pues atienden sus necesidades. Este último punto es rescatado tanto por el personal del programa como por los actores comunales, mientras que solo algunos funcionarios municipales señalan este aspecto. Finalmente, esta red social a la que se refieren los entrevistados se extiende a instituciones aliadas, como el MINSA o alguna ONG que permite que el programa funcione de manera óptima. Un funcionario de la municipalidad menciona lo siguiente sobre el trabajo del Comité de Gestión:

Hay un Comité de Gestión que está conformado por las madres de familia. ¡Es un trabajo envidiable, ah! En el momento de la cocina encontraba a las señoras con sus gorros, su mandil, su almacén para los alimentos, todos en un material bien herméticamente cerrados. Y decían que hacían un plan de compras con los recursos económicos que les enviaba el Estado (...) Yo sí tuve una buena percepción del programa. Al menos los lugares donde he visitado creo yo como gerente que sí hay un buen trabajo (Funcionario de una municipalidad provincial de la región Piura).

Debido a su propia naturaleza, el programa Wawa Wasi requiere de personal preparado y de capacitaciones constantes. Los miembros del Comité de Gestión de la región de Ancash y las Madres Cuidadoras de la provincia de Lima mencionan, precisamente, las capacitaciones brindadas por las Coordinadoras de Campo como una fortaleza. De forma consistente, los miembros del Equipo Técnico del programa en la región Piura consideran que la fortaleza radica en contar con un equipo multidisciplinario que permite la atención de la infancia desde diversas perspectivas. En el caso de Ancash, tanto los funcionarios de

la municipalidad como el Equipo Técnico del programa reconocen esta fortaleza y, además, agregan la existencia de un alto grado de compromiso con el programa de parte de los actores, así como responsabilidad y transparencia en sus acciones.

Las capacitaciones que ofrece el programa son muy valoradas por el Equipo Técnico y los miembros del Comité de Gestión porque representan una oportunidad de crecimiento personal. Por haber sido capacitadas, así como por la experiencia que les brinda el programa, se convirtieron en personas más seguras de sí mismas, organizadas y preparadas para luchar por sus objetivos. A continuación, algunas citas:

La fortaleza que hemos tenido nosotras como mujeres (...) en este programa es que la madre y la mujer se desarrollen dentro y fuera de la comunidad, porque nosotros no solamente nos hemos fortalecido, nos hemos enriquecido con lo que aprendemos, con las capacitaciones que tenemos dentro de la sede. Hemos aprendido a luchar y (...) siempre salir adelante como nos dice nuestra jefa (...). No hay que pensar en lo de ayer, sino en lo de mañana ¿no? Siempre pensando en el futuro. Y eso nos ha ayudado a que nuestra autoestima la tengamos bien elevada, a desarrollar nuestras capacidades de gestión, tener también vínculos con las autoridades, con un nivel un poquito más alto para poder así desarrollarnos dentro de esas capacidades que hemos aprendido. También hemos aprendido tener la sensibilidad para con nuestros niños, siempre luchar y pensar ellos (...) (Presidenta de un Comité de Gestión en la región Piura).

(...) Yo estoy muy contenta de haber podido trabajar en este programa porque para mí ha sido toda una escuela (...) He crecido profesionalmente, nos capacitan permanentemente, nos capacitamos aquí entre colegas, entre compañeros de trabajo porque somos un equipo multidisciplinario: enfermeras, nutricionistas, psicólogos (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en la región Ancash).

El funcionamiento adecuado del programa a nivel nacional depende de una definición clara de funciones y lineamientos, que permiten que el programa sea aplicado de manera estandarizada y garantizando una intervención de calidad. Ello es mencionado como una fortaleza por algunos miembros del Equipo Técnico, así como por funcionarios del Programa Nacional Wawa Wasi. Según uno de los funcionarios del servicio, esto asegura que el programa tenga procedimientos que garanticen la calidad e inclusive lo comparan con

una franquicia. Asimismo, esta clara definición de funciones permite que el programa no se politice y tenga procedimientos transparentes que pueden seguirse claramente en las diferentes sedes. Una ventaja más sobre este punto mencionada por un miembro del Equipo Técnico del Programa Nacional Wawa Wasi es que no existe verticalidad y las opiniones de todos los agentes son escuchadas, incluso cuando se trata de mejorar aspectos técnicos.

También se les preguntó a los entrevistados su opinión acerca de las debilidades del programa. La mayoría de los miembros del Equipo Técnico y los actores comunales del Programa Nacional Wawa Wasi, así como algunos funcionarios de las municipalidades, coincidieron en señalar como una debilidad los bajos “sueldos” (propinas) que recibían las Madres Cuidadoras y las Socias de Cocina de los Comités de Gestión. Los equipos técnicos del programa de las regiones de Piura, Ancash y la provincia de Lima, agregan que este aspecto genera deserción, puesto que las Madres Cuidadoras y miembros del Comité de Gestión dejan el programa por trabajos mejor remunerados. Ello implica, por ejemplo, que en algunos casos funcionen comités que efectivamente no cuentan con los cinco miembros requeridos.

La deserción básicamente de nuestras Madres Cuidadoras, de nuestros actores comunales, por el bajo costo de las propinas que se les asigna a ellas ¿no? A pesar de que hay categorías y todo eso, pero cuando empiezan con 120 soles para toda la carga que ellas [las Madres Cuidadoras] tienen, para todo lo que tienen que hacer. (...) Muchas de ellas se desaniman (...) (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en la región Ancash).

La alta rotación de las Madres Cuidadoras, de las Socias de Cocina por el bajo incentivo económico que ellas tienen ¿no? Las capacitamos, ellas después consiguen mejores trabajos donde son mejor remuneradas y se van. Eso también es una debilidad, ¿no? Porque son actores ya capacitadas (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi de la provincia de Lima).

Asimismo, los equipos técnicos del programa de varias de las sedes también señalaron como una debilidad los bajos sueldos que percibían -considerando la naturaleza demandante del trabajo- así como estar contratados bajo la modalidad de Servicios No Personales (SNP). Este hecho genera muchos malestares entre el Equipo Técnico, puesto que no tienen garantizada la estabilidad laboral y, además, carecen de una serie de beneficios laborales, entre ellos contar con un seguro. Sobre este punto, uno de los funcionarios del Programa Nacional

Wawa Wasi mencionó que efectivamente existe una sobrecarga en el trabajo del Equipo Técnico, especialmente en las Coordinadoras de Campo, por lo que los honorarios deberían estar fijados según la carga laboral. Abajo se presentan algunas citas que ejemplifican lo encontrado:

La otra limitación fuerte pues es el tema del personal, ¿no? Somos un programa exitoso, sin embargo, el personal está todo como SNP, con las peores condiciones en comparación a PRONAA, a FONCODES, a INABIF, y los recursos que se nos dan para esto son muy esquivos, ¿no? (...) No contamos con recursos suficientes para lo que es movilidad y desplazamiento. (...) Es bastante contradictorio, un programa que es exitoso, y es exitoso (...) porque hay equipos técnicos que se las juegan. Entonces, ahí también es una fuerte debilidad, que para los jefes de sede resulta difícil porque los profesionales se desmotivan. (...) (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en la región Piura).

Otra debilidad encontrada hace referencia a la infraestructura. En el caso de los funcionarios de la municipalidad, estos resaltan el hecho de que el programa no cuente con un local propio o que este sea muy pequeño. Por otro lado, la mayor parte de los actores comunales de los cinco lugares visitados afirma que la debilidad de la infraestructura se encuentra sobre todo por la falta de juguetes (nuevos, mayor variedad). Asimismo, agregan como debilidad el desgaste de materiales como tules, mosqueteros, mobiliario, sábanas, o la ausencia de presupuesto para gastos operativos como papel higiénico o pasta dental.

Una dificultad algo más preocupante que señala tanto el Equipo Técnico del programa como los actores comunales es el insuficiente presupuesto para adquirir los alimentos. Las coordinadoras mencionaron que frente al alza de precios (que se generó durante el periodo de entrevistas de este estudio), el Comité de Gestión tenía que realizar "*milagros*" para adquirirlos, y las nutricionistas también tienen dificultades para elaborar un menú con ese presupuesto. En Ayacucho, por ejemplo, la ración de frutas a veces no llega completa y, en Ancash, los padres de familia han tenido que empezar a colaborar para la compra de alimentos. A esto se suman los retrasos en el envío del presupuesto debido al proceso de transferencia, lo que dificulta aún más las relaciones con los proveedores y mantener una alimentación balanceada en los niños. A continuación, algunas citas que ilustran este punto:

(...) el costo de vida, el precio de los productos ha subido y entonces los dirigentes tienen que hacer milagros para poder cubrir. [Para] nuestra nutri-

cionista ya resulta difícil poder seguir manteniendo un menú nutritivo con este tipo de recursos. Es una debilidad muy, muy fuerte (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en la región Piura).

(...) ahora nuestros comités también nos colaboran con frutas, jueves y viernes, porque con el presupuesto que nos envían ya no alcanza. Nos mandan un kilito de papa y nos mandan jueves y viernes fruta, por turno, los padres usuarios, y muy bien, están colaborando muy bien, como quien hace milagro porque nosotros en las capacitaciones les explicamos que necesitamos apoyo por parte de ellos, que el presupuesto es igual, pero las cosas han subido (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en la región Ancash).

Otra debilidad del programa mencionada sobre todo por funcionarios de las municipalidades se refiere a la capacitación de las Madres Cuidadoras. En algunos casos, como en Junín, los entrevistados sugieren que deberían ser profesoras y, en otros, señalan que deberían recibir capacitaciones por profesionales. Ocurre que algunos funcionarios tienen la creencia errada de que las Madres Cuidadoras hacen su trabajo a partir de sus propias experiencias e intuiciones como madres, es decir, desconocen que han sido capacitadas adecuadamente para el trabajo que realizan. A pesar de que las Madres Cuidadoras son entrenadas, ellas mismas consideran que deberían recibir más capacitaciones. Mientras que, por su parte, el personal técnico menciona que hacen falta cursillos en los que se expliquen claramente los lineamientos y la información de los últimos avances del programa.

Finalmente, otras debilidades menos señaladas por los miembros del Equipo Técnico y los actores comunales son la falta de apoyo de las municipalidades, la rotación de niños y la falta de cobertura en zonas rurales. Según un funcionario de la Secretaría de Descentralización, el último punto se debe en parte a que se opera de manera centralizada. En consecuencia, si se descentralizara a instancias intermedias, ellas podrían llegar a las zonas más alejadas. En términos del programa, según un funcionario del programa Wawa Wasi, ello exigiría contar con lineamientos y un presupuesto diferenciado para estas zonas.

El cuadro 4 resume todas las fortalezas y debilidades del programa Wawa Wasi en opinión de los entrevistados, precisando los aspectos que fueron mencionados por cada grupo.

Parte de los resultados, arriba mencionados, concuerda con los hallazgos de la evaluación del programa realizada por Cueto, Guerrero, León, Zevallos y Sugimaru (2009). Dicha evaluación, realizada en el año 2006, reporta de manera

similar que uno de los aspectos más valorados del programa es el componente nutricional. Otras fortalezas mencionadas en esa evaluación también fueron la seguridad que los niños obtienen al ser cuidados en un Wawa Wasi y la posibilidad de desarrollo personal y profesional de las mujeres. Por otro lado, en el mismo estudio del 2006 encontraron como debilidades, principalmente, la falta de juguetes, los bajos montos de las propinas que reciben las Madres Cuidadoras, el bajo presupuesto destinado a gastos operativos, y la ausencia de incentivos -no necesariamente monetarios- a los miembros del Comité de Gestión. Todos ellos son hallazgos similares a los reportados en la presente investigación.

Las fortalezas y debilidades del programa percibidas y mencionadas, tanto por este estudio como el de Cueto et al. (2009), permiten identificar aspectos que idealmente deberían mantenerse una vez transferido el programa a los municipios. Pero, al mismo tiempo, brindan la oportunidad de identificar los puntos débiles de la implementación del programa que aún no han sido resueltos a nivel central, y que eventualmente podrían mejorarse con la descentralización del programa.

Cuadro 4: Fortalezas y debilidades del Programa Nacional Wawa Wasi en opinión de los diferentes actores entrevistados

| | <i>Autoridades y Funcionarios Municipales</i> | <i>Equipo Técnico WW</i> | <i>Actores Comunales</i> |
|--|---|--------------------------|--------------------------|
| Fortalezas | | | |
| Nutrición | ✓ | ✓ | ✓ |
| Aprendizaje infantil | ✓ | ✓ | ✓ |
| Salud | | ✓ | ✓ |
| Cuidado / seguridad para niños | ✓ | | |
| Involucra amplia red social | | ✓ | ✓ |
| Personal capacitado | | ✓ | ✓ |
| Equipo multidisciplinario | ✓ | ✓ | |
| Lineamientos y funciones claras | | ✓ | |
| Debilidades | | | |
| Bajos sueldos/propinas de Madres Cuidadoras y Socias de Cocina | | ✓ | ✓ |
| Bajo sueldo del Equipo Técnico | | | |
| Modalidad del contrato del equipo técnico (SNP) | | ✓ | |
| Infraestructura y recursos de WW | ✓ | | ✓ |
| Poco presupuesto / compra alimentos | | ✓ | ✓ |
| Poca capacitación de Madres Cuidadoras | ✓ | | |

V.2 CONOCIMIENTO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA

Si bien muy pocos actores de los municipios conocen realmente el programa, la gran mayoría afirma estar enterado del proceso de transferencia en el que se encuentra. El personal del Equipo Técnico y los actores comunales también afirman saber del proceso.

De acuerdo a lo reportado tanto por los miembros del Equipo Técnico como por los actores comunales, los padres usuarios también estarían al tanto del proceso de transferencia. Por ejemplo, en Piura se encontró que se habían realizado encuentros que reunían a funcionarios de la municipalidad, representantes de la comunidad y padres usuarios para abordar el tema de la transferencia. En el caso de las regiones Ancash y Ayacucho, así como de la provincia de Lima, la información no había sido transmitida formalmente, por lo que solo algunos padres estaban informados.

También se les preguntó a los entrevistados si sabían los motivos de la transferencia y, en opinión de la mayoría, esta decisión responde principalmente al proceso de descentralización en el que se encuentra nuestro país. Por lo tanto, los entrevistados veían la transferencia como parte de una reforma más grande de todo el aparato estatal. Tanto para los funcionarios del Gobierno Central y Local, como para los del Equipo Técnico del programa y los actores comunales, este cambio responde sobre todo a la cercanía que tienen los municipios provinciales y los distritales (en el caso de la provincia de Lima) con los Wawa Wasi y los Comités de Gestión del servicio. El hecho de que el programa pase del nivel central a uno local, permite y obliga a los Gobiernos Locales a conocer las demandas de su población, sobre todo en temas de niñez, así como a manejar y solucionar su propia problemática. Asimismo, facilita un monitoreo más directo del programa y la formulación de soluciones, que contrastadas con la realidad inmediata, podrían ser también más rápidas y efectivas. Idealmente, ello involucraría también a los ciudadanos, quienes podrían tomar un rol vigilante del uso de los recursos del programa por parte de la municipalidad.

Ahora bien, algunos funcionarios municipales, miembros del Equipo Técnico y actores comunales de las regiones de Ancash, Ayacucho, así como de la provincia de Lima -de la muestra de este estudio- consideran que la transferencia es una forma de que el Gobierno Central evada sus responsabilidades. Desde la perspectiva de dichos funcionarios, el programa representa para el Estado una “carga” y un gasto del cual se quieren “deshacer” transfiriéndolo a los Gobiernos Locales. Inclusive, algunos funcionarios de las municipalidades

provinciales temen que el Gobierno Central, en algún momento, dejaría de transferir el presupuesto del programa, de manera que los municipios tendrían que cubrir los gastos en un futuro.

Como se mencionó en la sección anterior al describir el proceso, el contenido de la transferencia involucra una serie de aspectos que incluyen recursos económicos, infraestructura, lineamientos, acervo documentario y personal. En términos generales, se encontró que los gerentes más vinculados a temas de desarrollo y planificación de las municipalidades visitadas son los mejor informados respecto al contenido de la transferencia. Mención aparte merece el caso de la municipalidad distrital de la provincia de Lima, cuyos funcionarios municipales no habían sido formalmente informados de la transferencia. Incluso, uno de ellos comentó: *“no nos hemos interesado [en averiguar más] porque pensamos que no nos van a transferir”*.

El Equipo Técnico del programa y los actores comunales, por otro lado, se encuentran mejor informados acerca del contenido de la transferencia, a excepción de algunas Madres Cuidadoras o miembros del Comité de Gestión. En cuanto a los aspectos a transferir, la mayoría de entrevistados pone énfasis en dos temas: el primero es la transferencia de dinero para el pago del personal, los alimentos y gastos operativos. El otro factor igualmente señalado es la transferencia de personal. Los funcionarios de la municipalidad y el Equipo Técnico del programa se refieren básicamente a la transferencia del personal técnico, mientras que los actores comunales creen que las Madres Cuidadoras y los miembros del Comité de Gestión son parte del personal que se transfiere.

Otros aspectos a transferir, como el acervo documentario del programa y/o el mobiliario, solo fueron mencionados por algunos de los funcionarios (principalmente gerentes de desarrollo y presupuesto) de ciertas municipalidades visitadas. Finalmente, el que la transferencia involucre los lineamientos del programa solo fue señalado por algunos de los equipos técnicos entrevistados.

Es preocupante resaltar que ninguno de los entrevistados en las municipalidades hizo referencia a la transferencia del Sistema de Información Wawa Net, pese a la importancia que tiene este último. Sin embargo, funcionarios del Programa Nacional Wawa Wasi a nivel central sí se refirieron a ese tema. De acuerdo a lo señalado por dichos funcionarios del servicio, la transferencia de este sistema tendría como únicos requerimientos que la municipalidad cuente con una computadora con conexión en red y acceso a Internet (para el ingreso de los datos), así como una impresora y una fotocopidora para la impresión de las fichas de datos y su reproducción. Como parte del proceso de

transferencia, el sistema Wawa Net ha sido configurado a nivel provincial para que cada una de las municipalidades pueda tener acceso a la información de su propia provincia. Así, cada municipalidad provincial podrá monitorear el avance y estado del programa.

V.3 MECANISMOS DE VERIFICACIÓN

Tal como se señaló anteriormente en este informe, se definieron cinco mecanismos de verificación que debía cumplir la municipalidad para ser declarada apta para la transferencia: a) suscribir un convenio de cooperación entre el MIMDES y la municipalidad, b) tener un Plan de Desarrollo Concertado (PDC) que incluya un programa de protección social, c) tener un Plan Operativo institucional (POI) con metas de protección social, d) contar con un Reglamento de Organización y Funciones (ROF) que considere una unidad orgánica responsable de la gestión del programa, y e) contar con personal preparado para la gestión de programas de protección social. Como puede observarse, la mayor parte de los mecanismos de verificación solicitados a las municipalidades son documentos de gestión con los que, en principio, todo municipio debería contar (independientemente de la transferencia) tales como el PDC, el POI y el ROF.

Durante las visitas a las municipalidades seleccionadas para esta muestra se encontró que todas declaraban tener el PDC, el POI y el ROF. Sin embargo, no todas estaban al tanto de que estos eran algunos de los mecanismos de verificación para el proceso de transferencia. Ello sucedió a pesar de que todas las municipalidades de la muestra han sido verificadas por la PCM, según información publicada en el diario El Peruano.

Los funcionarios de los municipios de las regiones de Piura y Ayacucho fueron las únicas municipalidades provinciales de todas las visitadas que, al menos, nombraron aquellos mecanismos de verificación que tienen que ver con los documentos de gestión. En ambas municipalidades provinciales, los funcionarios mejor informados fueron los que asistieron a unos talleres de sensibilización que el programa había convocado en esas regiones. La municipalidad provincial de la región Junín fue la única que vagamente hizo referencia a la suscripción de un convenio de cooperación con el MIMDES, como uno de los mecanismos de verificación.

58 | Ninguno de los funcionarios entrevistados de la municipalidad provincial de la región Ancash y de la municipalidad distrital de la provincia de Lima afirmó

conocer los mecanismos de verificación. Ello sorprende, sobre todo en el caso de Ancash, donde se ha conformado un Comité de Transferencia al interior de la municipalidad.

Si bien los mecanismos de verificación plantean condiciones básicas para la transferencia, de manera que todas las municipalidades puedan acceder a ella, existen municipalidades que los incumplen o que incluso no los conocen. Esto podría deberse en parte a la alta rotación de funcionarios que existe al interior de las municipalidades, tal como lo explican algunos funcionarios del Programa Nacional Wawa Wasi.

En este contexto, resulta primordial la asesoría que se comprometió a brindar el MIMDES por medio de los convenios de cooperación. Sin embargo, esta asesoría no solo se dificulta por temas presupuestales, sino también por el gran número de municipalidades existentes y el corto plazo que, en principio, se planificó para cumplir con la transferencia. Tal como se observa en el cuadro 4, apenas en agosto del año 2007 se establecieron los mecanismos de verificación, y se esperaba que en diciembre de ese mismo año los programas de protección social ya hubieran sido transferidos. No fue posible cumplir con esos plazos y la fecha de fin del proceso de transferencia fue ampliada hasta fines de marzo del año 2008. Finalmente, este tiempo también resultó corto para todas las tareas pendientes, por lo que a mediados del 2008 se decidió que el Programa Nacional Wawa Wasi volviera a ser unidad ejecutora para asegurar la ejecución y continuidad del servicio.

V.4 ACTITUDES HACIA LA TRANSFERENCIA

Finalmente, en las entrevistas en profundidad con los funcionarios de las municipalidades provinciales y distritales, así como con los miembros del Equipo Técnico de las sedes descentralizadas del programa Wawa Wasi y los actores comunales, a aquellos se les pidió que hicieran una suerte de balance final en torno al tema de la transferencia. A dichos entrevistados se les solicitó que precisen cuáles eran las ventajas y desventajas de transferir el programa a los Gobiernos Provinciales. Así mismo, se le preguntó a cada uno de ellos si estaba de acuerdo con que se llevara a cabo la transferencia, y se les requirió sus recomendaciones para que el proceso de descentralización fuera exitoso.

Entre los aspectos positivos de transferir el programa Wawa Wasi a los Gobiernos Provinciales, el más señalado por los entrevistados fue la posibilidad

de que hubiera un contacto más directo y cercano entre la autoridad y el programa y sus beneficiarios. Esta ventaja fue reconocida tanto por funcionarios de las municipalidades como por el Equipo Técnico del programa y los actores comunales. En opinión de los entrevistados, esta mayor cercanía permitiría que la municipalidad esté mejor informada de las necesidades y demandas de la comunidad y pudiera responder con mayor rapidez a ellas. Así mismo, el hecho de que la autoridad esté más cerca de los principales actores del programa reduciría los trámites burocráticos, que usualmente deben realizar para contactarse con los responsables del programa. Desde el punto de vista de los miembros del Equipo Técnico y los actores comunales, también disminuiría la cantidad de tiempo y dinero en pasajes que tienen que invertir para desplazarse hasta la sede desconcentrada del programa, o incluso en ocasiones hasta Lima para reunirse con los responsables del programa y presentar sus solicitudes. En palabras de algunos entrevistados:

Estos programas Wawa Wasi podrían gestionar o manifestar sus necesidades de manera mucho más inmediata al tener al Gobierno Local cerca. Y claro, muchos de sus problemas también serían resueltos de una manera mucho más rápida (Funcionario de una Municipalidad Provincial de la región Ancash).

El municipio sería nuestro aliado porque algún reclamo ya no tendríamos que ir de repente a Lima sino aquí nomás en el municipio provincial. Ahí tendríamos que ir a hacer nuestros reclamos u otras cosas más, o gestiones (Madre cuidadora de la región Piura).

Un segundo aspecto positivo de la transferencia reconocida principalmente por el Equipo Técnico del programa y los actores de la comunidad fue percibir la transferencia como una oportunidad para mejorar distintos aspectos de la implementación del programa. Concretamente, mencionaron que se podría mejorar la infraestructura de los Wawa Wasis (tanto los locales como el mobiliario), incrementar la remuneración de los actores comunales que participan en el programa (elevar las propinas que reciben Madres Cuidadoras y Socias de Cocina), ampliar la cobertura del programa (abrir nuevos Wawa Wasi con recursos propios de la municipalidad en zonas donde sea necesario), mejorar la calidad de los alimentos que se ofrecen (aumentando la cantidad de dinero que se destina a alimentación con recursos de la municipalidad), y acrecentar el presupuesto del programa en cada zona (combinando los recursos que destina el Gobierno Central con los que podría

dar la municipalidad provincial a partir de la transferencia). En palabras de algunos entrevistados:

Como una municipalidad es autónoma en cuanto a su manejo presupuestal, entonces podría destinar recursos a nivel de proyectos para mejorar la infraestructura (Funcionario de una Municipalidad Provincial de la región Ancash)

Las Madres Cuidadoras ganan una propina de 120 soles, y ellas trabajan de 8 a 4 de la tarde, y ganan 120 soles mensuales. Es una propina que el programa les da. Para mí, lo positivo sería que la municipalidad también se encargue de aumentar esa propina, ¿no? (Presidenta de un Comité de Gestión en la región Ayacucho).

Finalmente, cabe resaltar que un grupo de entrevistados no halló ninguna ventaja a la transferencia del programa. En este grupo se encontraban entrevistados de los cinco lugares en los que se realizó el estudio y que eran en su mayoría miembros del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi y actores comunales. Los oponentes a la transferencia dijeron que dudaban que el alcalde los fuera a recibir para discutir sus inquietudes sobre el programa. Agregaron además que la municipalidad tenía poca capacidad para manejar este tipo de programas sociales, a juzgar por lo mal que llevaban otros programas que les habían sido previamente transferidos como, por ejemplo, el Vaso de Leche.

Respecto a los aspectos negativos de transferir el programa Wawa Wasi a los Gobiernos Provinciales, encontramos opiniones diferentes entre un primer grupo de actores formado por el Equipo Técnico del programa y los actores comunales, y un segundo grupo de las autoridades y funcionarios de la municipalidad provincial. En el caso de los primeros, la principal desventaja que identifican es el riesgo de que la municipalidad cambie el Equipo Técnico que trabaja en el programa una vez que la primera asuma el mando del mismo. Esto constituye uno de sus principales temores en torno a la transferencia y fue mencionada tanto por miembros del Equipo Técnico del programa, como por los actores de la comunidad de todas las zonas en las que se realizó el estudio, excepto Lima. Este factor está muy conectado con otro que también fue señalado por los tres grupos de actores: su preocupación de que se *“politice el programa”*. Es decir, ellos se refieren al peligro de que la municipalidad use los recursos del programa para darle trabajo a *“su gente de confianza”* (cambiando al actual Equipo Técnico) y que aproveche el programa para sacar provecho político, comprometiendo incluso su calidad.

Cambiarían de personal de la oficina. Bueno, si es que llega a manos de la municipalidad cambiaría todo. Eso se hizo pues con el programa de Vaso de Leche también (Madre Cuidadora en la región Ayacucho).

[La desventaja sería que] cambien al Equipo Técnico que está en el programa, porque es un equipo que ya sabe manejar el programa. Si lo llegan a cambiar es como empezar de nuevo (Madre Cuidadora en la región Piura).

En relación con el tema sobre eventuales cambios en la composición de los Equipos Técnicos, vale la pena llamar la atención sobre otro potencial riesgo o desventaja, aunque esta no haya sido directamente mencionada por los Equipos Técnicos Descentralizados, mas sí por el equipo central del Programa Nacional Wawa Wasi en varias de las reuniones que sostuvo el equipo de investigación con ellos. Incluso si los equipos técnicos se mantuvieran después de la transferencia a los Gobiernos Locales Provinciales, el proceso supondría de hecho la desarticulación de tales equipos. Actualmente, los Equipos Técnicos están formados a nivel regional y estos incluyen profesionales de distintas ramas: gestión comunal y cultura de crianza, salud, nutrición y aprendizaje infantil temprano, los que son coordinados por un profesional que se le denomina Especialista Zonal. Sin embargo, si se transfiere los equipos a un nivel local provincial, desaparece la dinámica de tener una Coordinadora de Campo de cada componente del programa para cada sede. Según los lineamientos de la transferencia del programa, el número de personas que se transfiera dependerá del número de Comités de Gestión en cada provincia. Por ejemplo, el Equipo Técnico de la región Ayacucho está formado por 15 Coordinadoras de Campo (especialistas en las diferentes áreas antes mencionadas (más de un profesional para alguno de los componentes debido al tamaño de dicha región) y el programa opera en cinco provincias: Cangallo, Huamanga, Víctor Fajardo, Vilcashuamán y La Convención. Entonces, en un esquema de transferencia a los Gobiernos Locales Provinciales, el equipo quedaría repartido entre cada una de las cinco provincias, tal como se muestra en el cuadro 5. Así, a provincias como Cangallo o Vilcashuamán solo se transferiría una Coordinadora de Campo (y por tanto de solo un componente) debido a que no hay más de dos Comités de Gestión, y se perdería así la lógica multidisciplinaria del Equipo Técnico. Este ejercicio fue replicado por el equipo central del Programa Nacional Wawa Wasi para todas las regiones donde opera y obtuvieron que la mayor parte de las provincias recibían una sola Coordinadora de Campo. Así, dejaron de contar con el respaldo de un equipo de trabajo completo y multidisciplinario, como ocurre actualmente.

Cuadro 5: Distribución de los Equipos Técnicos en un escenario de transferencia a Gobiernos Locales Provinciales

| <i>Sede</i> | <i>Nº Coordinadoras Campo por sede regional</i> | <i>Provincia</i> | <i>Nº Coordinadoras Campo por provincia</i> |
|-------------|---|------------------|---|
| Ayacucho | 15 | Cangallo | 1 |
| | | Huamanga | 9 |
| | | Víctor Fajardo | 2 |
| | | Vilcashuamán | 1 |
| | | La Convención | 2 |

Lo que más les preocupa a los funcionarios de las municipalidades provinciales como potencial desventaja de la transferencia del servicio de Wawa Wasi es la eventual falta de recursos para seguir implementando el programa. Si bien saben que la transferencia involucra -al menos teóricamente- la entrega de recursos financieros a tales municipios, también temen que el presupuesto que les sea asignado luego sea recortado o no sea actualizado cuando se requiera.

El aspecto negativo puede ser que el Estado nos deja también una carga y una responsabilidad. Si bien es cierto que la responsabilidad y la necesidad van a ir creciendo, el presupuesto se va a ir estancando. No va a crecer, como no crece Vaso de Leche, los comedores. La necesidad va creciendo pero los presupuestos se van quedando, tal cual fueron transferidos inicialmente (Funcionario de una Municipalidad Provincial de la región Ancash).

La otra cara de la moneda respecto al tema presupuestal es la preocupación del Equipo Técnico y de los actores comunales de una eventual mala administración de los recursos transferidos por parte de la municipalidad, lo que incluso podría causar que los recursos asignados ya no “lleguen a los niños”.

Otra desventaja de transferir el programa Wawa Wasi a los Gobiernos Locales mencionada por los entrevistados -tanto funcionarios municipales como miembros del Equipo Técnico del programa y actores comunales- fue la falta de experiencia y/o capacidad de las municipalidades provinciales en el manejo de programas sociales de este tipo. A los funcionarios municipales les preocupa, por un lado, que el personal del programa que les transfieran tenga que aprender a trabajar dentro de la dinámica de la municipalidad; y, por otro lado, carecer de los recursos para supervisar y monitorear a ese personal y, en general, al programa. El personal técnico y el de los actores de la comunidad,

por su lado, temen que la municipalidad no tenga la capacidad técnica para manejar el programa.

La desventaja sería que en algunos casos como Gobiernos Locales no estamos preparados para recibir esas nuevas competencias. En el Perú hay que preparar gente... Ahora, si nos van a transferir con recursos humanos, a esos recursos humanos [también] hay que capacitarlos a nuestra actividad, conocer nuestro modus operandi [sic] (Funcionario de una Municipalidad Provincial de la región Ayacucho).

Finalmente, un pequeño grupo de entrevistados (principalmente funcionarios de las municipalidades) consideró que no había ningún aspecto negativo en transferir el programa Wawa Wasi a los Gobiernos Locales. Por el contrario, algunos de ellos veían la transferencia como una oportunidad para que los municipios provinciales se preparen para recibir otras transferencias más complejas, como hacerse cargo de la educación básica.

El cuadro 6 resume todas las ventajas y desventajas de transferir el programa Wawa Wasi a los Gobiernos Locales Provinciales, en opinión de los entrevistados, indicando los aspectos que fueron mencionados por cada grupo.

Cuadro 6: Ventajas y desventajas de transferir el Programa Nacional Wawa Wasi a los Gobiernos Locales Provinciales, en opinión de los diferentes actores entrevistados

| | <i>Autoridades y Funcionarios Municipales</i> | <i>Equipo Técnico WW</i> | <i>Actores Comunales</i> |
|---|---|--------------------------|--------------------------|
| Ventajas | | | |
| Programa más cerca de la población | ✓ | ✓ | ✓ |
| Oportunidad para mejorar programa | | ✓ | ✓ |
| No tiene ventajas | | ✓ | ✓ |
| Desventajas | | | |
| Cambio en el equipo técnico | | ✓ | ✓ |
| Politización del programa | ✓ | ✓ | ✓ |
| Que se transfiera programa sin recursos | ✓ | | |
| Corrupción, que recursos no lleguen a los niños | | ✓ | ✓ |
| Capacitar y monitorear nuevo personal del municipio | ✓ | | |
| Poca capacidad técnica de la municipalidad | | ✓ | ✓ |
| No hay desventajas | ✓ | | |

Además de pedirles a los entrevistados que hicieran su balance de los aspectos positivos y negativos de una eventual transferencia del programa, también les preguntamos si aprobaban que se llevara a cabo la transferencia. Encontramos opiniones divididas entre los entrevistados: la mitad de ellos señaló estar de acuerdo con la transferencia y la otra mitad dijo estar en desacuerdo.

Los funcionarios de las diferentes municipalidades conformaban la mayoría que respaldaba la medida y sus argumentos a favor de la transferencia eran consistentes con las ventajas antes indicadas. Ellos afirmaron que la descentralización era un mandato de ley que debía cumplirse, y que hacerlo ayudaría a evitar duplicidad de esfuerzos entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

Por otro lado, quienes estuvieron en desacuerdo con la transferencia era principalmente el Equipo Técnico del programa en cada una de las sedes y los actores comunales. Sus argumentos contra la transferencia coinciden en gran medida con las desventajas señaladas anteriormente. Les preocupa que cuando la municipalidad asumiera la responsabilidad del programa, se cambie al Equipo Técnico, y sea reemplazado por personas sin capacidad para hacerse cargo, lo que pondría en peligro la calidad del servicio que se brinda a la población.

Entre aquellos entrevistados a favor de la transferencia, indagamos cuándo les parecería indicado que esta se llevara a cabo. Las respuestas de los entrevistados se dividieron básicamente en dos grupos: aquellos que creían que debía realizarse en el transcurso de este año, y aquellos que pensaban que era mejor esperar hasta el próximo año (2009). Solo un pequeño grupo de entrevistados consideró que no se trataba de fijar fechas exactas (este año o el próximo), sino de que se dieran primero las condiciones adecuadas, como realizar un piloto o capacitar mejor a los actores involucrados.

Quienes pensaban que la transferencia debía completarse durante el año 2008, argumentaban que era necesario cumplir con el cronograma de transferencias establecido por el Ejecutivo, y que ellos han venido trabajando para concretar la normatividad al respecto. Además, señalaban que sería mejor que la transferencia se diera en este año para que el presupuesto 2009 se definiera colocando al programa bajo responsabilidad de la municipalidad provincial. Los que opinaron que la transferencia debía darse recién el año 2009, señalaron que era necesario usar el año 2008 para planificar mejor el proceso de transferencia, desarrollar un plan de trabajo y terminar de capacitarse.

Finalmente, les preguntamos a todos los entrevistados cuáles serían sus recomendaciones para garantizar que el programa tuviera una transferencia

exitosa. Las respuestas de los entrevistados giraron en torno a los siguientes temas: a) que exista más diálogo y coordinación entre los diferentes actores involucrados, b) que se establezcan reglas claras que regulen el proceso de transferencia, c) que se capacite más a los actores involucrados y d) que se mantenga el Equipo Técnico, que conoce bien el programa. Es interesante notar que todas las recomendaciones parecen apuntar en la misma dirección: la necesidad de organizar y estructurar el proceso de transferencia para que se lleve a cabo de acuerdo a lo planificado, y sin comprometer la calidad del servicio que ofrece el programa. Esta preocupación podría estar sugiriendo que, hasta ese momento, los actores involucrados percibían cierto desorden y falta de planificación en el proceso de transferencia.

La recomendación de más diálogo y coordinación entre los diferentes actores involucrados en el proceso de transferencia fue emitida principalmente por el personal del Equipo Técnico del programa junto con los actores comunales. Esto se debería a que buscaban llamar la atención sobre la necesidad de que se tomen en cuenta las opiniones de todos los actores involucrados para planificar mejor el proceso de transferencia. También manifestaron que las diferentes instancias involucradas en la transferencia debían coordinar mejor las acciones emprendidas a favor del cambio.

Recomendar un trabajo unido, pues. Un trabajo que sea unificado, que todos nos apoyemos... Empezando desde arriba, ¿no? Que son las jefas o de repente el Ministerio, la municipalidad, los comités, todo en equipo (Madre cuidadora de la provincia de Lima).

Una buena coordinación entre el Ministerio y la municipalidad, y el establecimiento bien claro de las personas que se encargarán de esta responsabilidad, desde la municipalidad y desde el nivel central (Funcionario de una Municipalidad Provincial de la región Piura).

Los entrevistados dieron importancia a la necesidad de contar con un marco normativo o legal sólido, que respaldara el proceso y donde estuvieran claramente establecidos todos los procedimientos a seguir. La transferencia de personal era un tema que generaba mucha preocupación al Equipo Técnico y sobre el que pedían reglas claras. Al momento que se realizaron las entrevistas para este estudio, el Equipo Técnico del programa que sería transferido a los municipios se encontraba contratado como Servicios No Personales (SNP). Los funcionarios municipales entrevistados en las dife-

rentes zonas no tenían claridad sobre las condiciones en las que se debía realizar esta transferencia. Además, a ellos les parecía que se trataba de una situación muy delicada e insuficientemente regulada.

La implementación del plan desde el sector, incluso desde el mismo Gobierno. Que los sectores que están involucrados en la transferencia final tengan que articular acciones. Por ejemplo, para tener bien definida la transferencia [hay que] regular, digamos formalmente los mecanismos, regular formalmente también el personal del programa. Ver las condiciones de la transferencia, tanto digamos en recursos financieros de los que van a implicar los subsidios, y también lo que va a implicar la transferencia del personal. Yo creo que las condiciones del personal que es transferido actualmente no son las mejores, genera mucha inconformidad, mucha incertidumbre (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en la región Ayacucho).

Los entrevistados pusieron énfasis en dos temas vinculados a la necesidad de más capacitación: por un lado, pidieron que la capacitación involucre a todos los actores (incluyendo actores comunales y familias beneficiarias), y no solo a funcionarios de la municipalidad y el Equipo Técnico del programa. Por otro lado, solicitaron que la capacitación vaya más allá de la mera descripción del programa Wawa Wasi y del proceso de transferencia. Además, sugirieron que a los participantes se les brinden estrategias para resolver eventuales problemas asociados a la implementación del programa. Esta última fue principalmente una recomendación de los funcionarios municipales entrevistados.

Yo recomendaría una capacitación, pero ya no como la que hemos venido haciendo. Realmente hemos tenido tres capacitaciones y escuchamos lo mismo: los servicios que se van a transferir, cómo gastan, invierten, informes a Lima, etc. Pero lo que quisiéramos es que tal vez la PCM, o específicamente algunos funcionarios de Lima vengan y nos digan qué dificultades han tenido ellos hasta ahora y qué estrategias exitosas se tienen, ¿no? Quisiéramos un conversatorio, más de cuál es la dificultad que se tiene, que han tenido y que probablemente la municipalidad tenga, porque es una experiencia nueva, ¿no? Entonces qué mejor que vengan de Lima y digan “hemos tenido esta dificultad a inicios y probablemente ustedes la tengan, entonces tengan cuidado con esto...”. Que nos den como unos *tips* para tener cuidado en algunas situaciones (Funcionario de una Municipalidad Provincial en la región Junín).

Como una recomendación sería brindar más talleres de capacitación dirigidos al equipo de la sede, a los Gobiernos Locales, tanto Provinciales, Distritales hasta donde llega nuestros Wawa Wasis, a los actores comunales y las familias, acerca de cómo funcionaría el Wawa Wasi en el escenario ya que estuviera en las municipalidades (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en la región Ancash).

Finalmente, el personal del programa y los actores comunales también recomendaron mantener al Equipo Técnico que actualmente trabaja en el programa una vez que las municipalidades asuman la conducción del mismo. Ellos son, precisamente, los que ven como principal desventaja de la transferencia la posibilidad de que la municipalidad decida rescindir al personal actual, y contratar otro para hacerse cargo del programa. Ellos no recomiendan un nuevo personal porque afirman que la municipalidad estaría desaprovechando el conocimiento del equipo sobre el programa, además de poner en riesgo la continuidad del servicio, con sus actuales estándares de calidad.

Que se aseguren de contar con el Equipo Técnico multidisciplinario. Acá en la sede la mayoría tenemos bastante tiempo en el programa, conocemos mucho del programa, conocemos sus directivas, sus normas, sus lineamientos. Entonces yo creo que eso ayudaría mucho al éxito del programa. Contar con el Equipo Técnico que ya está trabajando en el programa, ¿no? (Miembro del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi en la región Piura).

CAPÍTULO VI

Conclusiones y recomendaciones

El objetivo general de este estudio era identificar cuáles son las oportunidades que traería consigo la transferencia del programa Wawa Wasi a los Gobiernos Locales, así como los potenciales riesgos que podría involucrar, buscando generar recomendaciones para mejorar este proceso.

Entre los años 2006 y 2008 el programa Wawa Wasi ha atravesado un proceso inconcluso de transferencia a los Gobiernos Provinciales. Dicho proceso se ha caracterizado por tener un escaso grado de avance respecto de lo planificado, lo que es atribuible principalmente a dos razones: primero, que el proceso como tal no ha sido adecuadamente planeado, lo que causó una serie de problemas que requirieron la constante modificación del marco normativo y legal de la transferencia, especialmente de los plazos. Segundo, a la transferencia, que es un proceso complejo en sí mismo, se añadió la decisión de fusionar varios programas sociales, incluido Wawa Wasi, en una Dirección General de Protección Social. Es decir, se debían dar simultáneamente dos procesos: fusión y transferencia.

Como era de esperar, un proceso de transferencia marcado por estas características generó diversas dificultades que afectaron la entrega del programa. Entre los problemas principales surgidos a lo largo de este proceso se encuentran los retrasos en la entrega de recursos económicos a los Comités de Gestión para: financiar la compra de alimentos, pagar la propina a las Madres Cuidadoras y Socias de Cocina, y honrar los gastos operativos del programa. Asimismo, la falta de lineamientos claros en torno a la transferencia del personal técnico del programa y a su estabilidad laboral, una vez que los municipios asumieran el programa, generó la deserción de varios miembros de los Equipos Técnicos descentralizados.

Pero quizás el efecto más negativo de estos retrasos en la implementación del proceso de transferencia haya sido el sentimiento de incredulidad entre los diferentes actores involucrados respecto a si la transferencia efectivamente se efectuaría. En las entrevistas encontramos que varios desconfían del proceso y consideran poco probable que llegue a concretarse la transferencia.

De las opiniones de las autoridades y funcionarios municipales, del Equipo Técnico del programa Wawa Wasi y de los actores comunales acerca del programa en sí mismo y del proceso de transferencia, se puede recoger lo siguiente:

- En general se encontró que las autoridades y funcionarios municipales de los cinco lugares visitados no cuentan con conocimientos detallados del programa Wawa Wasi.
- En opinión de los tres grupos de entrevistados, la principal fortaleza del programa Wawa Wasi es el aspecto nutricional. Asimismo, la mayor parte del Equipo Técnico y de los actores de la comunidad, así como algunos funcionarios de las municipalidades, coincidieron en señalar como una debilidad los bajos sueldos (o propinas) que recibían las Madres Cuidadoras y las Socias de Cocina de los Comités de Gestión.
- El proceso de transferencia del programa es conocido por la mayor parte de miembros del Equipo Técnico del programa y actores comunales, y en menor medida por funcionarios de las municipalidades. La mayor parte de los entrevistados atribuye este proceso al contexto de descentralización en que se encuentra el país, así como a la necesidad de que este tipo de programas sean administrados por instancias que se encuentren “más cerca” de la población. Los aspectos del contenido de la transferencia sobre los que están más informados son los referidos a la entrega de recursos económicos y de personal.
- La principal ventaja de transferir el programa Wawa Wasi a los Gobiernos Provinciales señalada por los tres grupos de entrevistados fue la posibilidad de tener un contacto más directo y cercano entre la autoridad y el programa y sus beneficiarios. Esta expectativa de los principales actores involucrados en el proceso coincide con lo que en la literatura internacional sobre el tema se considera una de las principales fortalezas de todo proceso de descentralización, es decir, “estar más cerca de los ciudadanos”. Un segundo aspecto positivo de la transferencia, reconocido principalmente por el Equipo Técnico y los actores comunales, fue verla como una oportunidad para mejorar distintos aspectos de la implementación del programa. Estimar que la transferencia es una oportunidad para mejorar las condiciones del programa también es reconocida en la

literatura internacional como una posible ventaja de todo proceso de descentralización.

- Respecto a las desventajas de transferir el programa Wawa Wasi a los Gobiernos Provinciales, encontramos opiniones diferentes entre el Equipo Técnico y los actores comunales por un lado, y los funcionarios de las municipalidades, por otro. El primer grupo identifica como principal aspecto negativo la posibilidad de que cambie el Equipo Técnico que trabaja en el programa, una vez que la municipalidad asuma el mando del mismo. Además, que también está el riesgo de que el equipo quede desarticulado cuando el equipo multidisciplinario regional sea dividido para ser transferido a los diferentes Gobiernos Locales Provinciales. Esta desventaja de un cambio en el Equipo Técnico está muy conectada con su temor de que se *“politice el programa”*. Este último factor constituye uno de los principales riesgos de todo proceso de descentralización a niveles sub-nacionales, de acuerdo con la literatura consultada (Inter-American Development Bank, 2001). Lo que más les preocupa a los actores de la municipalidad como potencial desventaja de la transferencia del programa es la eventual falta de recursos para seguir implementándolo.
- Encontramos opiniones divididas entre los entrevistados: la mitad de ellos señaló estar de acuerdo con la transferencia y la otra mitad en desacuerdo. Quienes la aprobaban fueron en su mayoría funcionarios de las diferentes municipalidades. Por otro lado, los que la desaprobaban eran principalmente el Equipo Técnico y los actores comunales. Sus argumentos a favor y en contra de la transferencia coinciden en gran medida con las ventajas y desventajas que señalaron anteriormente.

La descentralización es una tendencia bastante fuerte en América Latina y en el Perú en particular. Esta iniciativa, tal como se señala en la literatura consultada, constituye una oportunidad para los programas que son transferidos, en la medida en que los Gobiernos Locales pueden mejorar el programa, haciéndolo más sensible a las necesidades locales y/o más eficiente.

Si esta fuera una de las principales motivaciones para llevar adelante este proceso de descentralización, deben notarse dos cosas. Primero, el objetivo de “estar cerca de la población y sus necesidades” ya se cumple por el programa Wawa Wasi (antes de la transferencia), dado que los Comités de Gestión locales son piezas claves en la implementación del programa. Segundo, varios estudios han dejado claramente establecido que Wawa Wasi es un programa altamente valorado por los diferentes actores de la comunidad y que, apa-

rentemente, estaría respondiendo a sus expectativas y/o necesidades. En ese sentido, parecería ser innecesaria la descentralización, pues Wawa Wasi es un programa sensible a las necesidades locales. En este esquema, las municipalidades podrían colaborar o enriquecer el programa a nivel local, pero se podría mantener la estructura actual del programa (MIMDES como unidad ejecutora, trabajando descentralizadamente en sedes regionales).

Sin embargo, si de todas maneras se decidiera seguir adelante con el proceso de descentralización, se podrían considerar las siguientes recomendaciones para mejorar el proceso de transferencia:

- 1) **Planificar detalladamente el proceso de transferencia.** El planeamiento previo del proceso de transferencia ha sido escaso, posiblemente debido a la presión política por iniciar la transferencia. Esta falta de planificación se tradujo finalmente en la necesidad de adaptar una y otra vez el marco normativo de la transferencia y, al mismo tiempo, generó problemas que pusieron en riesgo la entrega del servicio a los beneficiarios. Consideramos que problemas como estos pueden reducirse o incluso eliminarse con una planificación del proceso de transferencia, que supone entre otras cosas: a) establecer plazos razonables para el proceso; b) considerar que no solo es necesario verificar a los Gobiernos Locales, sino sobre todo desarrollar sus capacidades de gestión, y eso toma tiempo; c) sería conveniente incluso que se realizara un proyecto piloto en una muestra de municipalidades y se evaluaran sus resultados para tomar decisiones de los siguientes pasos de la transferencia sobre la base de aquellos.

- 2) **Brindar información detallada y oportuna a los actores locales.** Los actores locales de la municipalidad y del programa dijeron en las entrevistas que consideraban insuficiente la información que habían recibido sobre el proceso de transferencia. Asimismo, el Equipo Técnico del programa manifestó que el nivel central del Programa no les había entregado información oportuna sobre el proceso. Agregaron que en varias ocasiones estuvieron en la incómoda situación de no poder absolver preguntas al respecto que la municipalidad les solicitó. Por ello, es necesario que en el marco de un proceso de transferencia se habiliten canales efectivos de comunicación entre el Gobierno Central y las instancias locales. Uno de los aspectos que impidió la realización de más actividades de difusión a nivel local fue la falta de presupuesto para ese objetivo, lo que debería ser tomado en cuenta si en un futuro se retoma el proceso de transferencia.

Finalmente, no solo es necesario informar acerca de la transferencia a las autoridades y funcionarios municipales, sino también explicarles sobre el programa en sí mismo, pues se encontró en las entrevistas que varios de ellos no conocían de qué trataba el servicio o cuáles eran sus objetivos.

- 3) **Reevaluar los mecanismos de verificación.** Los mecanismos de verificación exigidos en el marco de la transferencia se limitan básicamente a la revisión documental de los requisitos exigidos. En ese sentido, cabe preguntarse qué tan útiles resultan finalmente estos mecanismos de verificación para aproximarse a las capacidades de gestión de las municipalidades que recibirán los programas transferidos. Además, las autoridades competentes deben cuestionarse si realmente tiene sentido acreditar a un Gobierno Provincial solo con su compromiso de cumplir con los requisitos exigidos durante el próximo año ¿Ese compromiso realmente es útil para conocer sus capacidades para gestionar el programa? En cualquier caso, el proceso de establecer mecanismos de verificación y certificar su cumplimiento debe venir acompañado de una sólida asistencia técnica para los Gobiernos Locales Provinciales, como se sugiere a continuación.
- 4) **Desarrollar capacidades de gestión en los Gobiernos Locales.** Una parte fundamental del proceso de transferencia debería ser la capacitación de los Gobiernos Locales en la gestión de programas sociales. En la planificación de la transferencia del programa Wawa Wasi se consideró originalmente que mediante la firma de los convenios de gestión entre el MIMDES y las municipalidades, el primero se comprometía a brindar asistencia técnica a los municipios para el cumplimiento de los mecanismos de verificación. Sin embargo, esto nunca ocurrió. Así mismo, sería necesario que se diseñen los espacios y las formas en que se brindará asistencia técnica a los Gobiernos Locales Provinciales en materia de gestión de programas sociales, pero también que se asigne una partida presupuestal exclusiva para tal fin.
- 5) **Desarrollar un sistema de monitoreo de la transferencia.** Como resultado de la transferencia, la calidad del programa transferido debería ser la misma o mejor, incorporando variaciones que se justifiquen de acuerdo a cada región. En ese sentido, las instancias del Gobierno Central consultadas para la elaboración de este informe (MIMDES y PCM) tienen clara la necesidad de realizar un seguimiento detallado de los

programas, una vez concluida la transferencia. De acuerdo con ello, se tiene pensado solicitar a las municipalidades que presenten informes de gestión semestrales sobre sus avances en los indicadores de gestión que se establezcan. Sin embargo, lo que todavía no parece estar claro es el conjunto de indicadores mediante el cual se verificaría que la calidad del programa se mantiene o mejora. Este sistema de monitoreo de la transferencia debe ser planificado con anticipación y no esperar hasta que se haya completado la transferencia.

- 6) Cuidar que la implementación del programa no se comprometa durante el proceso mismo de transferencia.** La transferencia de un programa social no ocurre de un momento a otro, sino que toma (y debe tomar) tiempo. Consecuentemente, la transferencia de recursos de una institución a otra va a comprometer tiempo, en parte también por estar sujeta a ciertos procedimientos burocráticos. Las autoridades competentes deben prever estas situaciones y anticiparse a ellas para que no se retrase la entrega de recursos a los comités de gestión. De esa manera se evitaría que se vuelva a poner en riesgo la entrega del servicio que brinda el programa. De igual modo, la transferencia del programa a niveles locales de Gobierno no debería alterar aspectos conceptuales del programa que se consideran fundamentales. Tal como se señaló anteriormente, el Programa Nacional Wawa Wasi trabaja en diferentes zonas y con equipos técnicos descentralizados que son multidisciplinarios. Se sabe que un riesgo potencial de la transferencia es la desarticulación de esos equipos, lo que podría alterar el enfoque integral del programa. En ese sentido, sería fundamental adoptar las medidas necesarias para no fraccionar los equipos.
- 7) Asegurar que la descentralización mantenga la equidad en la entrega del programa.** Si bien este tema no fue rescatado por los diferentes actores entrevistados para este estudio, constituye un riesgo potencial de todo proceso de transferencia, de acuerdo con la revisión de la literatura internacional. El peligro surge porque las municipalidades provinciales a nivel nacional no son homogéneas puesto que difieren en tamaño y capacidad de gestión. De esta manera, es posible que la descentralización sea exitosa cuando se trata de municipios con más recursos, y de áreas principalmente urbanas. Caso distinto sería el de municipalidades más pequeñas, con menos recursos y en zonas prioritariamente rurales. Por ello, es fundamental que las autoridades del Gobierno Central se antici-

pen a este tipo de circunstancias, y brinden más apoyo y recursos a las municipalidades que más lo necesitan.

- 8) Manejar la imagen negativa que tienen varias municipalidades en relación con la gestión de programas sociales.** Muchos de los actores comunales vinculados al programa Wawa Wasi tienen una imagen negativa de las capacidades de gestión de las municipalidades provinciales. En su opinión, programas sociales como el Vaso de Leche han sido muy mal manejados por la municipalidad y su calidad ha disminuido sostenidamente. Esta percepción afecta su predisposición hacia la transferencia del programa Wawa Wasi, por lo que sería útil que estas opiniones fueran consideradas y trabajadas durante los talleres de sensibilización y difusión de la transferencia.

Referencias

- Alcázar, L. & Lovatón, R. (2006). *Balance de los primeros años de la transferencia de programas sociales a los Gobiernos Locales*. GRADE.
- Anexo Decreto Supremo N° 0036 – 2007 – PCM
- Boza, B. (2007) Gasto Público con Incidencia en Infancia: Análisis Comparativos entre Demunas y Wawa Wasis. En: *Vigilancia ciudadana de la acción del Estado sobre la infancia*. Proyecto Niños del Milenio.
- Congreso de la República de Perú (2006, 28 de noviembre). Ley 28273. Proyecto de Reglamento de la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. El Diario El Peruano.
- Congreso de la República de Perú (2008, 25 de junio). Ley 29247. Ley que deja sin efecto el decreto supremo N° 005 – 2007 – MIMDES que crea la Dirección General de Protección Social y Adscribe la Unidad Gerencial de Investigación Tutelar del INABIF a la Secretaría Nacional de Adopciones del MIMDES. En: El Diario El Peruano.
- Congreso de la República (2002, 20 de julio). Ley de Bases de la Descentralización. En: El Diario El Peruano.
- Cuánto (2004). *Evaluación de Impacto del Programa Nacional WW 2003. Informe Final*. Lima.
- Cueto, S.; Guerrero, G.; Leon, J.; Zevallos, A. y Sugimaru, C. (2009) *Promoting early childhood development through a public programme: Wawa Wasi in Peru*. Young Lives. Working Paper N° 51.
- Decreto Supremo DS N° 008- 2007 – EF
- Decreto Supremo DS N° 005-2007 MIMDES

Decreto Supremo DS N° 083-2008 PCM

Decreto Supremo DS N° 001-2008 PCM

Decreto Supremo DS N° 0036 – 2007 – PCM/SD

Decreto Supremo DS N° 029- 2007 – PCM

Decreto Supremo DS N° 076 – 2006 – PCM

Decreto Supremo DS N° 068 – 2006 – PCM

Decreto Supremo DS N° 021 – 2006 – PCM

Decreto de Urgencia N° 015 – 2008

Decreto de Urgencia N° 013 – 2008

Decreto de Urgencia N° 002 – 2008

Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 68 (Agosto) pp. 153 – 170.

IADB, Sustainable Development Department. (2001) *Making Decentralization work in Latin America and the Caribbean*. A background paper for the sub national development strategy.

INFORMET (2001). *Evaluación del Programa Nacional de Wawa Wasi. Julio 1999 –Diciembre 2000*. Lima.

Klugman, J. (1994). *Decentralization: A Survey of Literature from a Human Development Perspective*. Occasional Paper 13.

MED, BID & UNICEF (1996). *Evaluación del Impacto de los Wawa Wasi en la Cultura de Crianza de la Población de Bajos Ingresos de Lima*. Lima: Ministerio de Educación.

Resolución Ministerial N° 098-2008 MIMDES

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 001 – 2009 - PCM/SD

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 072 – 2008 - PCM/SD

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 031 – 2008 - PCM/SD

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 005 – 2008 - PCM/SD

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 047 – 2007 - PCM/SD

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 38 – 2007 - PCM/SD

Resolución de Secretaría de Descentralización N° 15 – 2007 - PCM/SD

UNESCO. (2005). *Decentralization in education: National Policies and practices*. Education policies and strategies N° 7.

World Bank (1997) *Decentralization in Latin America. Learning through Experience*. World Bank Latin American and Caribbean Studies.

Anexos

ANEXO 1: LISTA DE ACRÓNIMOS

| | |
|------------|---|
| CEDIF: | Centros de Desarrollo Integral de la Familia |
| CEM: | Centros de Emergencia de Mujer |
| CND: | Consejo Nacional de Descentralización |
| DGD: | Dirección General de Descentralización (MIMDES) |
| MEF: | Ministerio de Economía y Finanzas |
| FONCONDES: | Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social |
| INABIF | Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar |
| MIMDES: | Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social |
| POI: | Plan Operativo Institucional |
| PCM: | Presidencia del Consejo de Ministros |
| PIN | Programa Infantil de Nutrición |
| PNCVFS | Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual |
| PNWW | Programa Nacional Wawa Wasi |
| PRONAA: | Programa Nacional de Asistencia Alimentaria |
| ROF: | Reglamento de Organización y Funciones |
| SNP: | Servicios No Personales |
| WW: | Wawa Wasi |

ANEXO 2: CRONOLOGÍA DE LA NORMATIVIDAD DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DEL PNWW

| <i>Fecha</i> | <i>Formativa</i> | <i>¿Qué establece?</i> | <i>Observaciones</i> |
|-----------------------|---|---|--|
| 27 de abril de 2006 | DS N° 021-2006-PCM (Gobierno de Toledo) | Se aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2006. En este plan se seguía manteniendo la idea de que el proceso de transferencia debía ser gradual, y previa certificación de parte del CND de las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para asumir las funciones y programas que les eran transferidas. | Este plan no contemplaba la transferencia del Programa Nacional Wawa Wasi. |
| 13 de octubre de 2006 | DS N° 068-2006-PCM (Gobierno de García ^a) | Establece que las transferencias programadas en el Plan de Mediano Plazo 2006 – 2010 de funciones sectoriales y de los fondos, proyectos sociales, programas de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva deberá culminar el 31 de diciembre de 2007. | |
| 31 de octubre de 2006 | DS N° 076-2006-PCM | Este decreto modifica el Plan Anual de Transferencia 2006 según estaba dispuesto en el DS N° 021-2006-PCM, e incorpora a los programas: INABIF (a cargo del programa Centro de Desarrollo Integral de la Familia - CEDIF), Wawa Wasi y Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (a cargo del programa Centro de Emergencia Mujer – CEM) en el Plan de Transferencia. | Primera mención oficial sobre la transferencia del PNWW. |

^a A partir de esta fecha, toda la normativa existente en relación con el proceso de transferencia del programa Wawa Wasi fue emitida durante el Gobierno del Presidente García.

| Fecha | Normativa | ¿Qué establece? | Observaciones |
|----------------------|--------------------|---|---|
| 6 de febrero de 2007 | DS N° 008-2007-EF | <p>Establecimiento de los lineamientos para la distribución y ejecución de fondos públicos que serían entregados a los Gobiernos Locales para destinarse a Programas y Proyectos Sociales de Lucha contra la Pobreza. Entre ellos están las transferencias para el financiamiento del PNWW. Para efectuar dicha transferencia, el MIMDES debía suscribir Convenios de Gestión con los Gobiernos Locales verificados. En tales acuerdos se establecerían compromisos sobre la transferencia de recursos, su uso y las metas a alcanzarse. Asimismo, estipula que de existir incumplimiento de los Convenios de Gestión, el MIMDES deberá comunicarlo a la Contraloría General de la República.</p> | <p>Firma de convenios de gestión entre el MIMDES con las municipalidades como requisito para la transferencia de fondos públicos del primero al segundo.</p> <p>Rol del MIMDES en relación con el presupuesto: fiscalizar el cumplimiento del Convenio de Gestión. Comunicar eventuales incumplimientos del convenio o irregularidades a Contraloría.</p> |
| 30 de marzo de 2007 | DS N° 029-2007-PCM | <p>Señala los lineamientos de fusión, articulación y/o integración de los programas sociales. El documento presenta las conclusiones del inventario de los programas sociales del Estado elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Esta norma presenta, entre otras conclusiones, que los Programas Sociales no han contribuido decisivamente a reducir la pobreza y la desnutrición crónica. También mencionan que las intervenciones están desarticuladas, se ejecutan sin relación a objetivos, no se les realiza un correcto seguimiento ni monitoreo, y la identificación de beneficiarios es ineficiente, etc.</p> | |

| Fecha | Normativa | ¿Qué establece? | Observaciones |
|---------------------|------------------------------|---|--|
| 12 de abril de 2007 | DS N° 036-2007-PCM | <p>Este decreto aprueba el Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales a Gobiernos Regionales del año 2007 (PATCS 2007). En el artículo 2° se ordena la simplificación de los lineamientos del procedimiento de transferencia para garantizar la ejecución del Plan, impulsando así el proceso de descentralización que el Gobierno estaba ejecutando.</p> <p>Indica que el MIMDES debe transferir a los Gobiernos Regionales y locales 14 funciones y 22 facultades, además de cuatro programas sociales, uno de los cuales es Wawa Wasi. Afirmó que la transferencia debe concluirse el 31/12/07.</p> | <p>En este decreto supremo se habla de un "Shock de Descentralización".</p> |
| 15 de abril de 2007 | Anexo – DS N° 036-2007 – PCM | <p>Establece que la transferencia de PNWW, INABIF y PNCVFS implica el traspaso de personal, activos, recursos financieros y acervo documentario. Asimismo, afirma que la transferencia de los servicios de Wawa Wasi, CEDIF y CEM a provincias se hará en tres etapas, salvo en Lima.</p> | <p>Definición de aspectos a transferir en el caso de PNWW, INABIF y PNCVFS.</p> |
| 5 de mayo de 2007 | DS N° 005-2007 MIMDES | <p>Norma que dictamina la creación de la Dirección General de Protección Social. Órgano dependiente del despacho Viceministerial del MIMDES y que absorberá las competencias y funciones del PNWW, PNCVFS y la Unidad Gerencial del INABIF (que comprende actividades de Desarrollo Integral de la Familia, Educadores de Calle y Voluntariado). Luego de 90 días de publicada esta norma, el PNWW y el PNCVFS quedarán extinguidos.</p> | <p>Fusión del PNWW con otros programas sociales. Pérdida del estatus como ente ejecutor.</p> |

| Fecha | Normativa | ¿Qué establece? | Observaciones |
|-------------------------|--|---|--|
| 7 de agosto de 2007 | Resolución de Secretaría de Descentralización - Nº 15 -2007 - PCM/SD | Establece la definición de conceptos como Programas y Servicios de Protección Social y Lucha contra la Desnutrición Infantil del MIMDES (incluido Wawa Wasi). También señala los mecanismos de verificación para su transferencia y los procedimientos involucrados. Incluye un listado de Gobiernos Locales Provinciales que recibirán los servicios de protección y el PIN. | Definición de los pasos a seguir para poder acceder a la transferencia de los servicios de protección, Wawa Wasi entre ellos. |
| 24 de noviembre de 2007 | Resolución de Secretaría de Descentralización - Nº 038 - 2007 - PCM | Norma que indica el primer grupo de Gobiernos Locales provinciales aptos para acceder a la transferencia del PIN, así como a programas y servicios de protección social del MIMDES. | Publicación del primer grupo de municipalidades provinciales acreditadas por la PCM. |
| 13 de diciembre de 2007 | Resolución de Secretaría de Descentralización - Nº 047-2007-PCM/SD | Norma que especifica el segundo grupo de Gobiernos Locales provinciales aptos para acceder a la transferencia del PIN, así como a programas y servicios de protección social del MIMDES. | Publicación del segundo grupo de municipalidades provinciales acreditadas por la PCM. |
| 5 de enero de 2008 | DS 001-2008-PCM | Modifica al DS Nº 036-2007-PCM y establece que el plazo para terminar las transferencias dispuestas en él será ampliado hasta el 31 de marzo de 2008. Justifica la medida señalando que el proceso de transferencia 2007 aún no había concluido en algunos Gobiernos Regionales y Locales en dicho año. El DS Nº 036-2007-PCM incluía la transferencia de Wawa Wasi. | Modifica al DS Nº 036-2007-PCM Retraso de la transferencia en el plan 2007. Prórroga del fin del proceso de transferencia del 31 de diciembre de 2007 al 31 de marzo de 2008. |

| Fecha | Normativa | ¿Qué establece? | Observaciones |
|-----------------------|--|---|--|
| 8 de enero de 2008 | Decreto de Urgencia N° 002-2008 | <p>Establece que parte de los recursos operativos del servicio Wawa Wasi para el año fiscal 2008 que se encuentran en los pliegos del MIMDES se transferirían a los Gobiernos Regionales y Locales, una vez que el MIMDES haya suscrito con cada uno de ellos los respectivos Convenios de Gestión.</p> <p>Asimismo, autoriza a los Gobiernos Locales a realizar transferencias financieras a favor de los Comités de Gestión de los Wawa Wasis (descritos como modelos exitosos), por lo que deben ser reconocidos por norma correspondiente del Gobierno Local.</p> <p>Finalmente, permite al MIMDES a ejecutar Programas y Servicios de Protección Social (incluido Wawa Wasi) durante el primer trimestre del año fiscal 2008, hasta que se suscriban los Convenios de Gestión respectivos.</p> | |
| 24 de enero de 2008 | Resolución de Secretaría de Descentralización – N° 005-2008-PCM/SD | <p>Norma con el listado de Gobiernos Locales Provinciales aptos para acceder a la transferencia del PIN, así como a programas y servicios de protección social del MIMDES.</p> | Publicación de la tercera y última lista de municipalidades provinciales acreditadas por la PCM. |
| 29 de febrero de 2008 | Resolución Ministerial N° 098-2008 MIMDES | <p>Aprobación del Plan Anual de Transferencias Sectoriales 2008 - MIMDES.</p> <p>Menciona la existencia del riesgo en la continuidad del servicio Wawa Wasi, debido a demoras a trámites al interior de Gobiernos Locales para reconocer a los Comités de Gestión; y dilaciones de la transferencia de recursos del MEF a Gobiernos Locales.</p> | |

| Fecha | Normativa | ¿Qué establece? | Observaciones |
|---------------------|---|---|---|
| 27 de marzo de 2008 | Decreto de Urgencia N° 013 – 2008 | Indica que el proceso de transferencia del 2007 se halla inconcluso al no haberse culminado con la verificación a un número significativo de Gobiernos Locales, ni con la transferencia efectiva de aquellos programas y servicios sociales, Wawa Wasi entre ellos. Agrega que los Gobiernos no podrán gestionar los programas hasta que se encuentren aptos, lo que pone en riesgo la continuidad de los programas. Debido a ello, establece que MIMDES continúe con la atención de dichos programas (Wawa Wasis, CEM, CEDIF, Educadores de la Calle) durante el año fiscal 2008. | Modifica al Decreto de Urgencia N° 002-2008. |
| 17 de abril de 2008 | Resolución de Secretaría de Descentralización N° 31 - 2008 - PCM/SD | Amplía el plazo para culminar transferencias programadas en el Plan Anual de Transferencia 2007 hasta el 31 de diciembre de 2008. De esta forma, modifica al DS 001-2008-PCM, que establecía el 31 de marzo de 2008 como plazo de término. | Modifica al DS 001-2008-PCM. |
| 7 de mayo de 2008 | Decreto de Urgencia N° 015-2008 | Para asegurar la ejecución y continuidad de los servicios de Wawa Wasi a favor de las poblaciones en riesgo, este decreto autoriza la realización de una transferencia de partidas en el presupuesto del sector público del año 2008 a favor del MIMDES por la suma de hasta treinta y siete millones de soles. Se especifica que ese dinero será destinado a la atención de los Wawa Wasis. Dicha transferencia se hará de los pliegos de los Gobiernos Locales al pliego del MIMDES. Este decreto también contiene una lista de los Gobiernos Locales involucrados y los montos que cada uno deberá transferir. | Luego de algunos meses en los que el presupuesto estuvo "congelado" -pues no podía ser usado ni por las municipalidades (pues no habían firmado convenios de gestión) ni por el programa (pues no era unidad ejecutora)-, el dinero finalmente regresa al pliego del MIMDES. Desde allí puede ser transferido a los Comités de Gestión para cubrir los gastos del programa. |

| <i>Fecha</i> | <i>Normativa</i> | <i>¿Qué establece?</i> | <i>Observaciones</i> |
|-------------------------|--|--|--|
| 25 de junio de 2008 | Ley N° 29247 | Esta ley deja sin efecto el DS N° 005 – 2007MIMDES, que creaba la Dirección General de Protección Social. Establece que el ROF del MIMDES se encuentra vigente, aunque algunas de sus disposiciones hayan sido derogadas por DS N° 005 – 2007MIMDES. Asimismo, restituye el carácter de unidad ejecutora del PNWW y del PNCVFS y faculta al MIMDES a dictaminar las normas y acciones necesarias para el normal funcionamiento de los programas. | PNWW vuelve a ser unidad ejecutora, mediante ley que deja sin efecto el DS N° 005 – 2007MIMDES. |
| 20 de diciembre de 2008 | Resolución de Secretaría de Descentralización N° 072 – 2008 – PCM/SD | Crea la Comisión Especial para la Transferencia de Programas Sociales y Servicios de Protección Social, con el fin de agilizar el proceso. Dicha comisión debe contar con cinco representantes del MIMDES, uno del MEF, uno de la REMURPE, uno de AMPE, uno de ANGR y uno de la PCM. Asimismo, esta comisión tiene por objetivos: a) determinar el estado situacional de los programas y servicios sociales (CEM, WW, CEDIF, Educadores de la Calle); b) proponer el diseño de la estrategia de gestión descentralizada y c) generar un esquema de plazos y procedimientos para hacer efectiva la transferencia. | Creación de Comisión Especial para planificar y agilizar el proceso de transferencia de los programas sociales y servicios de protección social. |
| 24 de diciembre de 2008 | Decreto Supremo N° 083 – 2008 - PCM | Establece medidas para culminación del proceso de transferencia del año 2007. Los sectores de Gobierno Nacional, Regional y Local implicados deberán realizar las acciones necesarias para que las transferencias del PATCS 2007 se cumplan hasta el 31/12/09. Los viceministros de los sectores presidirán Comisiones Sectoriales y serán los responsables de la formulación y ejecución de un cronograma para la finalización del proceso de transferencia. La SD deberá elaborar informes mensuales, como la rendición de cuentas a la PCM. En esta Comisión deberán incluirse representantes del Gobierno Regional y/o Local, de manera que se puedan llevar a cabo acciones consensuadas. | Generalización de la creación de comisiones en cada sector con la finalidad de culminar las transferencias de 2007. Nueva fecha límite: 31 de diciembre de 2009. |