PERÚ | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

# INFORME DE EVALUACIÓN

## Evaluación de diseño, proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)

PAIS Plataformas de Acción para la Inclusión Social

# INFORME DE EVALUACIÓN

**Título**
Evaluación de diseño, proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)

**Elaboración:**
CCPM Grupo Consultor SAC

**Año de elaboración:**
2018

**Eje de política:**
Nutrición infantil, Desarrollo infantil temprano, Niñez y adolescencia, Inclusión Económica, Protección del Adulto Mayor.

**Programas Sociales e Instrumentos de Política Social:**
Programa Nacional País

**Resumen ejecutivo:**
Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) constituyen un medio por el cual el Estado Peruano brinda diversos servicios (salud, registro de identidad, monitoreo a la gestión educativa, programas sociales, protección a niñas, niños y adolescentes frente a la violencia e inclusión socioeconómica) a pobladores rurales de la Amazonía y otras áreas de acceso fluvial o lacustre. El Decreto Legislativo N° 1197 del año 2015 encargó al MIDIS la coordinación y el diseño de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad – EASS, de los pueblos indígenas, con énfasis en la Amazonía. En el marco de la EASS, se definió que el objetivo de las PIAS es mejorar la calidad de vida de las poblaciones ubicadas en las cuencas de los ríos Napo, Morona, Putumayo Alto, Bajo y recientemente las comunidades de la zona insular del Lago Titicaca. Desde noviembre del 2015 se dio el zarpe de 3 PIAS a cargo del MIDIS: PIAS Morona, Napo y Putumayo I. Durante el 2016 y 2017, las PIAS han desarrollado un total de cinco campañas por año en las cuencas de los ríos Napo, Morona y Putumayo (alto y bajo) y una campaña realizada en octubre del 2017 en el Titicaca. El objetivo de la evaluación de diseño, procesos y resultados de las PIAS es realizar los ajustes necesarios para la mejora del diseño y la operatividad de la intervención a partir del 2018. En tal sentido, la presente evaluación analiza la gestión de la implementación de las PIAS durante el año 2016 y las primeras tres campañas del 2017. El trabajo de campo se realizó en las PIAS Putumayo I (Putumayo Bajo) y Morona, durante la quinta campaña del 2017.

**Supervisión:**
David Tarazona y Leslie Miranda (DGSE –MIDIS). Con la revisión y aportes del Programa Nacional País y de la Dirección General de Políticas y Estrategias.

**Reservados algunos derechos:**
Este documento ha sido elaborado por los consultores bajo la supervisión del MIDIS y del MEF. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

**Cita de fuente:**
El documento debe citarse de la siguiente manera: MIDIS (2018). “Evaluación de diseño, procesos y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)”. Informe de evaluación. Elaborado por CCPM Grupo Consultor SAC, Lima, Perú.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
Av. Paseo de la República 3101, Lima 27 – Perú
Central telefónica: (51-01) 631-8000
www.midis.gob.pe

# Evaluación de diseño, proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)

## Informe Final

Preparado para

Dirección General de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Abril 17, 2018

**Tabla de contenido**


1. Resumen Ejecutivo ..... 5
2. Introducción ..... 10
3. Objetivos de la evaluación ..... 12
4. Metodología de la evaluación ..... 13
4.1. Modelo de evaluación ..... 13
4.2. Técnicas de investigación y trabajo de campo ..... 15
5. Origen y evolución histórica de las PIAS ..... 17
5.1. Antecedentes ..... 17
5.2. Consolidación y expansión de las intervenciones de las PIAS (2015-2017) ..... 19
5.3. Las PIAS en el Programa Nacional PAIS ..... 22
6. Marco estratégico de las PIAS: Definición de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) ..... 24
6.1. La Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) ..... 25
7. Características del entorno de intervención de la PIAS ..... 28
7.1. Contexto Socioeconómico ..... 29
7.2. Características socioeconómicas de las cuencas intervenidas por las PIAS ..... 33
7.3. Contexto cultural ..... 35
7.4. Contexto institucional ..... 35
8. Descripción de las campañas: Procesos ..... 38
8.1. Procesos generales de coordinación ..... 38
8.2. Procesos de implementación de las campañas ..... 40
9. Hallazgos ..... 48
9.1. Sobre el diseño de las intervenciones PIAS ..... 48
9.2. Sobre los procesos de implementación de las intervenciones PIAS ..... 54
9.3. Sobre los resultados e impactos de las intervenciones PIAS ..... 69
10. Discusión y análisis ..... 73
10.1. Principales brechas entre el contexto de las PIAS y los insumos y diseño de sus intervenciones ..... 73
10.2. Principales brechas entre los insumos de las PIAS y sus procesos de implementación en campo ..... 74
10.3. Principales brechas entre los procesos de implementación de las PIAS y los productos o resultados obtenidos ..... 75
11. Conclusiones ..... 76
11.1. Respecto al diseño de las intervenciones de las PIAS ..... 76
11.2. Respecto a los procesos de implementación de las PIAS ..... 77
11.3. Respecto a los resultados e impactos de las intervenciones de las PIAS ..... 78

12. Recomendaciones ..... 80
12.1. Acerca del diseño de las intervenciones PIAS ..... 80
12.2. Acerca de los procesos de implementación de las intervenciones de las PIAS ..... 83
12.3. Acerca de los resultados e impactos de las intervenciones de las PIAS ..... 91
13. Referencias Bibliográficas ..... 94
14. Anexos ..... 98
Anexo 1. Instrumentos: Guía de entrevistas con funcionarios nacionales y regionales ..... 98
Anexo 2. Instrumentos: Guía de entrevistas con personal de campo de las PIAS ..... 101
Anexo 3. Instrumentos: Guía de entrevistas con autoridades y líderes locales/comunales ..... 104
Anexo 4. Instrumentos: Guía de observación ..... 106
Anexo 5. Matriz resumen de la información ..... 108
Anexo 6. Análisis del diseño de la intervención e instrumentos de gestión de las PIAS ..... 109
Anexo 7. Lista de entrevistados ..... 111
Anexo 8. Transferencias presupuestales MIDIS ..... 113
Anexo 9. Casos internacionales de ofertas de servicios del Estado ..... 116
Anexo 10. Resultados (atenciones) obtenidos por las PIAS en el 2016 ..... 121
Anexo 11. Acrónimos y Abreviaturas ..... 125
Anexo 12. Anexo Fotográfico ..... 126
Anexo 13. Presentacion ..... 134

## Lista de Cuadros


Tabla Nro. 1. Comunidades visitadas durante trabajo de campo.....15
Tabla Nro. 2. Resumen de entrevistas aplicadas en campo.....16
Tabla Nro. 3. Entidades, roles y servicios ofrecidos en las PIAS.....22
Tabla Nro. 4. Alineamiento entre los resultados esperados de la EASS y los ejes estratégicos de la ENDIS.....24
Tabla Nro. 5. EASS: Resultados priorizados por Ejes estratégicos .....26
Tabla Nro. 6. Provincias y distritos parte de la intervención de las PIAS Amazónicas .....28
Tabla Nro. 7. Cobertura de programas sociales MIDIS en distritos de las PIAS (Diciembre 2017) .....31
Tabla Nro. 8. Población estimada por cuencas intervenidas por PIAS Amazónicas .....33
Tabla Nro. 9. Pueblos indígenas presentes en las provincias que son parte de la intervención de las PIAS Amazónicas .....35
Tabla Nro. 10. Actores presentes en las comunidades de intervención de las PIAS .....36
Tabla Nro. 11. Transferencias presupuestales a los sectores 2016 y 2017 .....54
Tabla Nro. 12. Transferencias y acciones solicitadas a los sectores 2016 .....113
Tabla Nro. 13. Transferencias y acciones solicitadas a los sectores 2017 .....114
Tabla Nro. 14. Atenciones en servicios individuales PIAS 2016 .....121
Tabla Nro. 15. Atenciones en servicios colectivos PIAS 2016.....124


## Lista de Gráficos


Gráfico Nro. 1. Esquema de análisis CIPP para las PIAS.....14
Gráfico Nro. 2. Línea de Tiempo de las PIAS.....21
Gráfico Nro. 3. Organigrama de PAIS .....23
Gráfico Nro. 4. Rutas de las PIAS, departamento de Loreto.....28
Gráfico Nro. 5. Flujos de coordinación e implementación de campañas de las PIAS 2016-2017.....40
Gráfico Nro. 6. Flujograma al interior de las PIAS .....43
Gráfico Nro. 7. Flujograma al exterior de las PIAS .....45
Gráfico Nro. 8. Estructura de coordinación de la EASS .....51
Gráfico Nro. 9. Ubicación de PIAS dentro de la estructura institucional del MIDIS .....52
Gráfico Nro. 10. Pasos que siguió la DGPE para la transferencia de presupuesto a las entidades participantes en las PIAS.....115

# 1. Resumen Ejecutivo

La Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS, órgano dependiente del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social (VMPES), en el marco de sus funciones solicitó a CCPM Grupo Consultor realizar una "Evaluación de diseño, proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)". Con esta evaluación se busca analizar la gestión desarrollada por el MIDIS desde que asume la operación de las PIAS (fines del 2015) a fin de realizar los ajustes necesarios para la mejora del diseño y la operatividad de la intervención a partir de 2018. Estos ajustes deberán ser implementados por el Programa Nacional PAIS quien ha asumido la implementación de las PIAS desde fines del 2017.

Los objetivos específicos de la investigación son:

- Evaluar si el diseño de las PIAS es adecuado para la obtención de los resultados esperados, a partir de la identificación de evidencias y de buenas prácticas públicas a nivel nacional e internacional.
- Identificar y describir la evolución del diseño de las PIAS (línea de tiempo), analizando los cambios producidos en relación con los ajustes realizados, con especial énfasis desde que su coordinación fue encargada al MIDIS, e identificando las posibles mejoras que se podrían realizar en su diseño para optimizar el logro de resultados.
- Elaborar un mapa de procesos y subprocesos operativos de las PIAS y los actores involucrados en cada uno, según la normativa vigente.
- Identificar y describir la implementación de los procesos y subprocesos operativos de las PIAS, y los actores que intervienen en cada uno, contrastando con lo señalado en la normativa vigente, poniendo atención a la prestación misma de los servicios.
- Identificar y evaluar las oportunidades de mejora de los procesos y subprocesos operativos de las PIAS.
- Identificar y analizar las fortalezas, cuellos de botella y nudos críticos que facilitan o dificultan alcanzar de manera oportuna, eficiente y sostenible, tanto los objetivos y metas de las PIAS, como responder a las necesidades y demandas de los usuarios.
- Evaluar la pertinencia cultural de la intervención, tanto a nivel de diseño como a nivel de implementación.
- Evaluar el componente comunitario y participativo de las PIAS, tanto a nivel de diseño como a nivel de implementación.
- Identificar y evaluar los resultados alcanzados por las PIAS durante las campañas del año 2016 y las 3 primeras campañas del año 2017.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que las PIAS puedan implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

Para cumplir con estos objetivos se planteó el uso de una metodología de revisión participativa de programas y proyectos basado en el modelo CIPP: Contexto – Insumos – Procesos – Productos. Este modelo incorpora cuatro fases de evaluación vinculados con cuatro tipos de decisiones de gerenciamiento del proyecto:

1. La evaluación del contexto de la gestión
2. La evaluación de los insumos de gestión
3. La evaluación de los procesos de gestión

4. La evaluación de los productos y resultados de la gestión

El equipo consultor llevó a cabo un trabajo de campo que consistió en la aplicación de las técnicas cualitativas de investigación, a saber, entrevistas semiestructuradas y guías de observación, en diferentes momentos y espacios de interés durante la quinta campaña (noviembre) de 2017 de las PIAS Putumayo I y Morona. A su vez, se incluyeron entrevistas a actores de interés locales, regionales y nacionales vinculados con los equipos técnicos regional y nacional; así como a los representantes del Programa PAIS.

## 1. Historia de las PIAS y diseño de la EASS

Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) son unidades fluviales, operadas por la Marina de Guerra de Perú (MGP), y acondicionadas como plataformas multisectoriales que acercan los organismos estatales a la población rural de cada cuenca de la Amazonía. Las PIAS funcionan en el marco de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), cuya coordinación y diseño recae en el MIDIS desde 2015, gracias al Decreto Legislativo N° 1197. Actualmente se encuentran a cargo del Programa Nacional PAIS.

El antecedente de las PIAS se encuentra en las “acciones cívicas” que la Marina de Guerra del Perú (MGP) desarrolló en comunidades alejadas de la Amazonia, ofreciendo atenciones de salud a través de sus embarcaciones.

Antes de que las PIAS sean asumidas por el MIDIS, la EASS y las PIAS fueron encargadas al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en el marco del PNAIA: Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, entre los años 2012-2015.

Por su parte, el MIDIS consideró necesario diseñar una propuesta de Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad – EASS dirigida a los pueblos indígenas con énfasis en la Amazonía, a fin de contar con un instrumento técnico que articule -en una lógica de logro de resultados- las intervenciones de los distintos sectores, gobiernos regionales y locales en el territorio de dichas comunidades. Los resultados e intervenciones dirigidos a sujetos individuales y familias están organizados por ejes estratégicos y etapas del ciclo de vida.

En setiembre de 2017 el MIDIS creó el "Programa Nacional PAIS" para unificar los programas sociales Tambos y PIAS, con la finalidad de mejorar y ampliar su cobertura en zonas rurales y poblaciones de pobreza y pobreza extrema, como son la Amazonía y las localidades altoandinas. La aprobación se dio en setiembre de 2017 mediante decreto supremo del Consejo de Ministros.

## 2. Entorno en que se implementan las PIAS

El contexto territorial en donde se desarrollan las PIAS de las cuencas Napo, Morona y Putumayo está compuesta por las provincias de Maynas, Putumayo y Datem del Marañón, en el departamento de Loreto. En los distritos de interés se ha identificado que conviven 16 Pueblos Indígenas, hay pobladores de 14 de dichos Pueblos en las cuencas de intervención de las PIAS.

Las condiciones de vida de la población involucrada son de pobreza y exclusión, los pobladores indígenas amazónicos sufren las mayores deficiencias en condiciones de vida, estado de salud y servicios básicos. Los niveles de logro educativo son escasos y el analfabetismo es muy alto. En cuanto a su organización, la mayoría de estas poblaciones otorgaría mayor legitimidad a sus autoridades tradicionales que a cargos o funciones mediante las cuales el Estado peruano suele interactuar en el nivel local (alcaldes, tenientes gobernadores, entre otros).

## 3. Operación de las PIAS

La operación de las PIAS es un complejo proceso que implica una alta demanda de tiempo y diseño logístico para su implementación. Entre los procesos preparatorios de cada zarpe se producen los siguientes:

- Elaboración y validación del Plan de Intención de Movimiento (PIM)
- Taller pre zarpe
- Taller de interculturalidad
- Socialización del PIM
- Taller post zarpe

Por otra parte, como parte de la navegación se implementan procesos de prestación de servicios

- Reunión de apertura
- Flujos de servicios internos (en el buque)
    - Servicios de registro e identificación (RENIEC, SIS, SISFOH)
    - Servicios de salud
    - Programas sociales (Juntos, Pensión 65)
- Servicios externos (en la comunidad)
    - Talleres MIMP (Proyectos Juguemos y Lucha contra la violencia familiar y sexual) y DEVIDA

## 4. Hallazgos

- Respecto al diseño de las PIAS

Se determinó que en el diseño de la intervención de las PIAS no se contó con información de diagnósticos o línea de base. La intervención inicial, a cargo de la Marina de Guerra del Perú, priorizó los servicios en base a la experiencia que tenía esta institución de brindar atención en salud a las comunidades de la cuenca del río Napo. Con la participación posterior del MIMP y del MIDIS se introdujeron elementos de estrategias de desarrollo social, los cuales se plasman el año 2016 en la EASS.

Los criterios usados para la priorización de la intervención fueron las características del territorio, tomando en cuenta las condiciones de navegabilidad y acceso fluvial a las comunidades, las comunidades con un mayor número de pobladores y la situación de pobreza en la que se encuentran. También se utilizó la información de sectores del Estado con presencia local (Salud, Educación) y la opinión de expertos.

Respecto a la estructura de coordinación, se han observado muchas modificaciones. Las responsabilidades no solo han cambiado entre entidades, sino que también han migrado al interior de diversas direcciones y oficinas dentro del MIDIS, culminando con su reciente articulación en el marco del Programa Nacional PAIS. En el Marco de la EASS las PIAS establecían una coordinación de alto nivel de la estrategia. Actualmente la estructura de coordinación está en proceso de modificación y ajuste debido a la creación del Programa Nacional PAIS.

En suma, con respecto al diseño de las PIAS, se puede señalar que durante las distintas gestiones a cargo de su coordinación, no se ha desarrollado ni formalizado un documento técnico que establezca un diagnóstico consensuado, un árbol de problemas y objetivos, una teoría de cambio (o metodología, similar), los objetivos y metas ni indicadores de desempeño por niveles (insumo, actividad, producto, resultados) de su implementación ni definiciones operativas que guíen las condiciones y características para la prestación de los servicios.

- Respecto a la implementación de las campañas

El estudio ha encontrado dificultades en la planificación de las campañas por parte de los sectores estatales involucrados; estas dificultades se asocian claramente con retrasos en las transferencias de recursos. Asimismo, se ha identificado que el incremento del número de plataformas (de 1 a 5) supuso una alta demanda en el tiempo dedicado, así como en los recursos materiales y humanos que debieron afrontar los funcionarios del MIDIS y de los sectores involucrados.

Esto se debe a que la PIAS no tiene un mecanismo de financiamiento claramente establecido. Los servicios ofrecidos se financiaban con cargo a su presupuesto institucional de los sectores en sus primeras etapas (2013-2015). Las transferencias de recursos previamente mencionadas durante 2016 y 2017 se establecieron como un mecanismo para incrementar la cobertura de PIAS pero no se ha establecido con precisión las metas y requerimientos de recursos para los servicios que entregan los sectores (a través de una estructura de costo o proyección de atenciones previas), motivo por el cual los sectores sólo deben reportar avances en términos de atenciones brindadas. Este hallazgo guarda relación con lo señalado en la sección de diseño: no hay una línea de base que permita establecer una meta para la prestación de servicios.

En cuanto a las actividades en campo, se han encontrado diferencias significativas en la población de las cuencas que demanda intervenciones diferenciadas. Una adecuada coordinación entre el personal civil y militar de las PIAS es indispensable para el éxito de la operación y ha sido una lección aprendida por los responsables de la implementación. Del mismo modo se han identificado que los espacios de participación de las comunidades en la planificación de las campañas son necesarios para mejorar las actividades y servicios que se brindan, y que estos tienen oportunidades de mejorar.

En cuencas con mayor diversidad cultural (como por ejemplo la del Morona) se encuentra que, si bien se han implementado muchas mejoras, aún deben hacerse esfuerzos por adecuar los servicios, por mejorar las capacidades y perfiles de los operadores y por vencer las barreras lingüísticas y de comunicación, para mejorar la atención a la población indígena. A pesar de que hay importantes avances en términos de sensibilización sobre la importancia de criterios de interculturalidad como parte integral de las intervenciones, aún no se cuenta con instrumentos o un protocolo para atender a las poblaciones nativas de la amazonia.

Finalmente se encuentra que los funcionarios civiles a bordo de las PIAS deben afrontar diversos retos debido a las condiciones de trabajo. Es indispensable continuar los esfuerzos para tener espacios de manejo de conflictos internos, brindar condiciones adecuadas de contratación y seguridad, así como mejoras en la habitabilidad. No existen lineamientos compartidos para la gestión de recursos humanos en las PIAS.

- Respecto a los resultados

En las PIAS se realiza un seguimiento orientado de manera general hacia la medición de la productividad, entendida como el número de atenciones. Esta medición está determinada por las necesidades de reporte de los sectores. Actualmente se están realizando pilotos para mejorar el seguimiento de las atenciones y los reportes.

Si bien la EASS establece un marco desarrollado de indicadores de resultado basados en la articulación con los ejes estratégicos y resultados esperados de la ENDIS, la coordinación de las PIAS entre 2016 y 2017 no ha desarrollado acciones específicas para la evaluación de resultados a partir de estos indicadores. Por otro lado, es necesario tomar en cuenta que estos resultados no podrán ser alcanzados si no se articula la actividad de las PIAS con la oferta fija (que puede ser de salud, saneamiento, educación, Tambos, etc).

En base a lo señalado, se puede indicar que no se han producido informes analíticos sobre los resultados de las PIAS en términos de logros de resultados, debido también a a la falta de definición de indicadores y de un sistema que registre la información de atenciones por individual. Lo que se tienen son informes de índole administrativa que solo dan cuenta del número de atenciones realizadas.

A pesar de ello, la información cualitativa permite conocer que la población ha desarrollado importantes niveles de aceptación y vínculo con los funcionarios estatales a partir de la presencia de las PIAS, y que los servicios y periodicidad de las intervenciones de las PIAS están generando cambios efectivos en una serie de problemas, carencias y situaciones de

las poblaciones locales, generando por ejemplo nuevas prácticas preventivas de salud, prevención y manejo comunitario de la violencia familiar o el uso de servicios financieros..

## 5. Recomendaciones principales

Desarrollar un documento técnico que establezca un marco conceptual, una teoría de cambio, los objetivos y un modelo de gestión para las PIAS, en el marco del Programa PAIS, este documento deberá estar articulado con las políticas públicas correspondientes al desarrollo social y al sector rural. Este documento puede también, ser un insumo clave para presentar una propuesta de programa presupuestal de PAIS, pero no debe estar condicionado a este o a su aprobación.

Adicionalmente, el Programa PAIS debería realiza un diagnóstico por cada cuenca para establecer así las metas de atención respectivas, en función a las brechas de acceso a servicios básicos.

Respecto al diseño de la intervención se recomienda aprovechar el tránsito de la operación de las PIAS al Programa PAIS para articular las líneas estratégicas y consolidar el diseño técnico. Para ello se puede sistematizar la información y diagnósticos que ya existen respecto a las cuencas a intervenir, realizar un análisis de las brechas y priorizar la oferta de servicios tomando en cuenta los otros elementos de la estrategia EASS (como la oferta fija). Asimismo, es necesario fortalecer la articulación intersectorial retomando los espacios de coordinación planteados en la EASS. Este proceso implica también establecer instrumentos normativos.

En cuanto a la implementación de las campañas se recomienda tomar medidas para asegurar la continuidad de los aportes, tanto para los sectores que no reciben transferencia del MIDIS como para definir las condiciones de las transferencias de los que sí las reciben. El planeamiento de las campañas tiene procedimientos que han ido incorporándose pero que no están sistematizados, se recomienda revisar los existentes y establecer los que falten.

Se ha identificado la necesidad de diversificar al máximo los canales de comunicación con los usuarios, promoviendo su participación y el compromiso de los líderes locales. Las mejoras realizadas en incorporar el enfoque intercultural deben continuarse, pero apoyándose en casos prácticos, tomando en cuenta la comunicación oral y en lengua indígena. Finalmente, se debe continuar con los esfuerzos por mejorar las capacidades de los operadores, brindando capacitaciones, apoyando la revisión de las normas de convivencia y evaluando la idoneidad de sus condiciones de contratación y empleo.

En cuanto a los resultados se recomienda implementar nuevos instrumentos de seguimiento de información. Para evitar una sobrecarga de trabajo se sugiere usar procedimientos integrados de registro de información. Igualmente se deben fortalecer los indicadores de resultados del impacto de las PIAS, a partir de un conjunto base de indicadores sociales. Por último, se recomienda aprovechar programas y proyectos existentes de mejora de sistemas de telecomunicación y electrificación rural, que contribuyen a una mayor eficiencia y eficacia de procedimientos de atención de servicios y emergencias, disminuyen costos de coordinación y planeamiento e incrementan las posibilidades de impacto de la intervención a corto plazo.

# 2. Introducción

Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) son una experiencia innovadora en Latinoamérica que suponen un medio por el cual el Estado Peruano brinda diversos servicios a pobladores rurales de la Amazonía y otras áreas de acceso fluvial o lacustre. En las PIAS se prestan servicios multisectoriales articulados y vinculados a la atención de la salud, registro de la identidad, monitoreo y acompañamiento a la gestión educativa, programas sociales, protección a niñas, niños y adolescentes frente a la violencia e inclusión socioeconómica.

El Decreto Legislativo Nº 1197 del año 2015 encarga al MIDIS la coordinación y el diseño de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad – EASS, de los pueblos indígenas con énfasis en la Amazonia. En el marco de la EASS, se define que el objetivo de las Plataformas Itinerantes de Acción Social es el de mejorar la calidad de vida de las poblaciones ubicadas en las cuencas de los ríos de Napo, Morona, Putumayo Alto, Bajo, y recientemente las comunidades de la zona insular del Lago Titicaca.

Desde noviembre del 2015 se dio el zarpe de 3 PIAS a cargo del MIDIS: PIAS Morona, Napo y Putumayo I. Durante el 2016 y 2017, las PIAS han desarrollado un total de cinco (5) campañas por año en las cuencas de los ríos Napo, Morona y Putumayo (alto y bajo) y una (1) campaña realizada en octubre del 2017 en el Titicaca.

La Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS, órgano dependiente del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social (VMPES), en el marco de sus funciones y según lo establecido en la Directiva N° 007-2012-MIDIS "Lineamientos para el Seguimiento, Evaluación, y Gestión de la Evidencia del MIDIS", aprobada mediante R.M. N° 192-2012-MIDIS, solicitó a CCPM Grupo Consultor realizar una "Evaluación de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)", cuyo alcance abarca evaluar el diseño, los procesos y los resultados de las PIAS. Se buscaba que esta evaluación permita a las direcciones del MIDIS encargadas de las PIAS[1] realizar los ajustes necesarios para la mejora del diseño y la operatividad de la intervención a partir de 2018. En septiembre del año 2017 el Programa PAIS ha asumido la implementación de las PIAS.

Según lo definido en los términos de referencia, la presente evaluación analiza la gestión de la implementación de las PIAS durante el año 2016 y las primeras tres campañas del 2017. La evaluación en campo, por restricciones logísticas y de presupuesto, se ha realizado en las PIAS Putumayo I (Putumayo Bajo) y Morona, durante la quinta campaña del 2017.

El presente informe desarrolla los resultados de la evaluación, incluyendo los hallazgos, conclusiones y recomendaciones. En primer lugar, se exponen los objetivos y la metodología de la evaluación, luego se presenta lo realizado durante el trabajo de campo y a continuación se describe la historia de las PIAS, la estructura institucional actual y el desarrollo de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS). A fin de aclarar los hallazgos, se describe el entorno geográfico, socio económico, cultural e institucional de las poblaciones atendidas por las PIAS y los procesos y los flujos de atención. Los hallazgos han sido organizados de acuerdo con su relación con el diseño de la intervención de las PIAS, los procesos y los resultados encontrados. Se presenta una breve discusión de los hallazgos y luego las conclusiones y las recomendaciones, estas

[1] En el momento de inicio de la consultoría las PIAS se encontraban bajo la responsabilidad de la Dirección General de Políticas y Estrategias (DGPE), en cuanto a la parte estratégica, y la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales (DGACPS) en la parte operativa. Desde septiembre 2017 las PIAS son responsabilidad del Programa Nacional PAIS.

últimas también organizadas por diseño, proceso y resultados. Finalmente se cuenta con las referencias bibliográficas y anexos del estudio.

# 3. Objetivos de la evaluación

## Objetivo General

Desarrollar la evaluación del diseño, los procesos y los resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS).

## Objetivos Específicos

1. Evaluar si el diseño de las PIAS es adecuado para la obtención de los resultados esperados, a partir de la identificación de evidencias y de buenas prácticas públicas a nivel nacional e internacional.
2. Identificar y describir la evolución del diseño de las PIAS (línea de tiempo), analizando los cambios producidos en relación con los ajustes realizados, con especial énfasis desde que su coordinación fue encargada al MIDIS, e identificando las posibles mejoras que se podrían realizar en su diseño para optimizar el logro de resultados.
3. Elaborar un mapa de procesos y subprocesos operativos de las PIAS y los actores involucrados en cada uno, según la normativa vigente.
4. Identificar y describir la implementación de los procesos y subprocesos operativos de las PIAS, y los actores que intervienen en cada uno, contrastando con lo señalado en la normativa vigente, poniendo atención a la prestación misma de los servicios.
5. Identificar y evaluar las oportunidades de mejora de los procesos y subprocesos operativos de las PIAS.
6. Identificar y analizar las fortalezas, cuellos de botella y nudos críticos que facilitan o dificultan alcanzar de manera oportuna, eficiente y sostenible, tanto los objetivos y metas de las PIAS, como responder a las necesidades y demandas de los usuarios.
7. Evaluar la pertinencia cultural de la intervención, tanto a nivel de diseño como a nivel de implementación.
8. Evaluar el componente comunitario y participativo de las PIAS, tanto a nivel de diseño como a nivel de implementación.
9. Identificar y evaluar los resultados alcanzados por las PIAS durante las campañas del año 2016 y las 3 primeras campañas del año 2017.
10. Elaborar recomendaciones generales y específicas que las PIAS puedan implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

# 4. Metodología de la evaluación

## 4.1. Modelo de evaluación

La presente evaluación utiliza un marco de revisión participativa de programas y proyectos basado en el modelo CIPP: Contexto – Insumos – Procesos – Productos.

Este modelo incorpora cuatro fases de evaluación vinculados con cuatro tipos de decisiones de gerenciamiento del proyecto:

- La evaluación del contexto de la gestión
- La evaluación de los insumos de gestión
- La evaluación de los procesos de gestión
- La evaluación de los productos y resultados de la gestión

La evaluación de estas cuatro dimensiones del proceso de gestión permite identificar brechas entre los desafíos que una política o programa se plantea manejar, y los diseños técnicos e institucionales, los procesos de implementación en campo y los resultados y alcances que se logran efectivamente.

### Evaluación del Contexto

Analiza la pertinencia y adecuación de los objetivos y metas de gestión propuestos para la operación PIAS, evaluando si son los más apropiados para el contexto y los desafíos de los actores involucrados. Se evalúa si hay una consistencia suficiente y necesaria entre el diagnóstico del contexto y los objetivos o metas planteados para el programa, y se provee de información y recomendaciones para la toma de decisiones sobre el ajuste de objetivos, metas y diseños.

### Evaluación de Insumos

Analiza la consistencia entre los objetivos que se espera alcanzar y los planes, estructuras de gestión, instrumentos técnicos y recursos diseñados para el logro de dichos objetivos. Este análisis incluye la evaluación de insumos conceptuales (políticas, planes, programas, proyectos y su consistencia interna y externa) y la evaluación de insumos operacionales (referidos a los recursos humanos, materiales y financieros asignados para la implementación de los servicios y procedimientos de la estrategia de PIAS).

La evaluación de recursos debe contribuir a identificar si estos son suficientes y adecuados para implementar las actividades planificadas de manera eficaz y eficiente. En relación con los recursos humanos, supone también la evaluación de las capacidades, conocimientos y alineamiento del personal con los objetivos, planes y estándares de la gestión. Adicionalmente, el análisis de insumos incluye la aproximación al contexto organizacional y la estructura que asigna estos recursos, así como la coordinación de procesos entre las áreas organizacionales involucradas en la implementación de las actividades planificadas.

### Evaluación de Procesos

Analiza la consistencia entre lo planificado y lo efectivamente ejecutado, evaluando la cantidad, intensidad, oportunidad y adecuación técnica de las acciones y decisiones implementadas efectivamente en campo. Esta evaluación incluye la revisión de los procedimientos, herramientas y datos de monitoreo y reporte implementados por el programa para generar información para la toma de decisiones.

Se busca comprender los factores internos y externos que condicionan eventuales modificaciones en campo a lo previsto en los planes y diseños, y evaluar el desempeño efectivo de equipos y tomadores de decisión. La evaluación de factores internos incluye el análisis de los procedimientos y mecanismos internos de coordinación de acciones y asignación de recursos humanos, materiales y financieros de los operadores del proyecto, y los posibles impactos de estos procedimientos sobre la implementación general de la estrategia.

### Evaluación de Productos

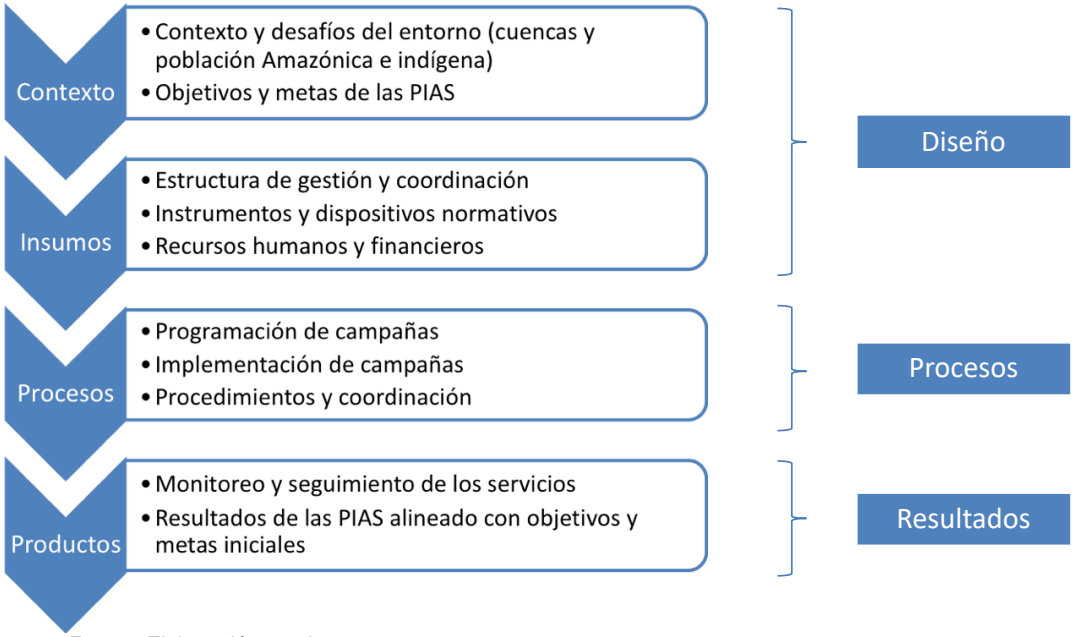
Analiza la consistencia entre los diseños, recursos y esfuerzos desplegados en la gestión del proyecto y los resultados obtenidos, tomando como referencia los objetivos y metas de logro y desempeño propuestos para el programa.

Los productos se refieren a los resultados esperados y no esperados, generados por la implementación de la estrategia de PIAS sobre sus grupos objetivo y sus contextos particulares. Involucra la identificación y evaluación de estos resultados, así como de los riesgos y las oportunidades que se derivan de los cambios generados en los actores y el contexto en los cuales se ha intervenido.

También se evalúan las opiniones de los actores involucrados acerca de los alcances reales o percibidos de la implementación del programa y se recogen sus perspectivas y recomendaciones para ajuste y mejoramiento de objetivos, diseños, procesos e implementación en las etapas siguientes de trabajo.

La idea central de la aplicación de este modelo, apunta a la integración del análisis de todos estos ámbitos de decisión alrededor del programa, de modo que se puedan identificar potenciales brechas, cuellos de botella y oportunidades para mejorar la adecuación de los objetivos, diseños, procesos y resultados de las PIAS con respecto a las principales características y desafíos del contexto social y cultural de sus diversas poblaciones objetivo, y a las características y desafíos de los arreglos y actores institucionales que gestionan un programa intersectorial.

**Gráfico Nro. 1. Esquema de análisis CIPP para las PIAS**




Fuente: Elaboración propia

## 4.2. Técnicas de investigación y trabajo de campo

El equipo consultor realizó un trabajo de revisión documentaria y entrevistas semiestructuradas para el recojo de la información. La revisión documentaria incluyó documentos provistos por el equipo de la DGPE, del Programa Nacional PAIS y por entrevistados de algunos sectores (MIMP, MINCUL, MGP y DIRESA).

Se aplicaron técnicas cualitativas de investigación, a saber, entrevistas semiestructuradas y observación, en diferentes momentos y espacios de interés para la quinta campaña de las PIAS Putumayo I y Morona. A su vez, se incluyeron entrevistas a actores de interés locales, regionales y nacionales vinculados con los equipos técnicos regional y nacional; así como a los representantes del Programa Nacional PAIS.

En Lima se ejecutaron 20 entrevistas a funcionarios del Estado (actuales y antiguos), miembros del Equipo Técnico Nacional, representantes asignados por los sectores y programas a bordo, así como a los actuales responsables del Programa Nacional PAIS. Se buscaba tanto entender el periodo previo como identificar en lo posible el enfoque que se va a dar a las PIAS, alimentando con ello las conclusiones y recomendaciones de la presente evaluación.

En el caso de la cuenca del Morona, el trabajo de campo se realizó de acuerdo con el cronograma planificado en todas sus fases, entre los días 14 y 22 de noviembre de 2017. Se visitó la capital de la provincia, San Lorenzo y cuatro comunidades comprendidas entre los puntos de atención de la PIAS.

En la cuenca del Bajo Putumayo también se cumplió con el cronograma establecido, entre los días 10 y 25 de noviembre, incluyendo visitas a las localidades de San Antonio del Estrecho y 6 comunidades comprendidas en los lugares de atención de la PIAS.

Durante el trabajo de campo, se combinó una fase de acompañamiento a la travesía y otra de visita independiente por parte de los especialistas. Se complementó el trabajo con entrevistas en la ciudad de Iquitos.

**Tabla Nro. 1. Comunidades visitadas durante trabajo de campo**

| Cuenca | Comunidad | Etnia* | Población* |
|---|---|---|---|
| **Morona** | Bancal | Shawi | 21 familias<br>99 habitantes |
| | Shoroya Nuevo | Chapra | 24 familias<br>164 habitantes |
| | Patria Nueva | Mestizo/Shawi | 13 familias<br>44 habitantes |
| | Nuevo San Martín | Mestizo | 20 familias<br>62 habitantes |
| | Antena 4 | Mestizo | - |
| **Putumayo** | Nuevo Horizonte | Mestizo/ Kichwa | 15 familias<br>65 habitantes |
| | Nuevo Porvenir | Mestizo/ Kichwa | 8 familias<br>68 habitantes |
| | Nuevo Perú | Mestizo/ Kichwa, Yaguas, Bora | 10 familias<br>44 habitantes |
| | Puerto Milagro | Mestizo/ Kichwa | 8 familias<br>45 habitantes |
| | Santa Rosa de Lagartococha | Mestizo/ Kichwa | 4 familias<br>25 habitantes |
| | El Remanso | Mestizo/ Kichwa, Ocaina, Bora, Murui-Muinani | 31 familias<br>108 habitantes |

*Fuente: Diagnóstico de Comunidades Visitadas por PIAS Morona y Putumayo I 2016 – MIDIS.

*En la observación de campo en Putumayo ha sido posible apreciar que algunas comunidades cuentan con un número mayor de habitantes, aunque en varios casos se indica que están aún en proceso de depuración de padrones comunales. Autoridades locales de El Remanso, que es también sede del gobierno distrital de Yagua, reportaron la presencia de alrededor de 300 habitantes, aunque muchos son mestizos y extranjeros residentes.

Las técnicas de investigación aplicadas fueron las siguientes:

1. Observación de procesos:
   - Facilitación de servicios internos y externos de la PIAS Morona
   - Taller de socialización del PIM en la comunidad de Bancal
   - Reuniones de inicio de servicios
2. Sondeo de percepciones entre usuarios y personal civil y naval en PIAS
3. Aplicación de entrevistas en profundidad a 45 actores del proceso (autoridades locales, pobladores, autoridades y representantes comunales, y operadores de campo de PIAS).

Con el fin de aproximarse a los actores que fueron sujetos de entrevistas, se utilizó la carta de presentación facilitada por el MIDIS para efectos de la evaluación. En la siguiente tabla se resumen el tipo de actores entrevistados, el detalle de los mismos se observa en el Anexo 1.

**Tabla Nro. 2. Resumen de entrevistas aplicadas en campo**

| Entrevistados | Morona | Putumayo I | Loreto |
|---|---|---|---|
| **Autoridades y líderes comunales / pobladores** | 9 | 9 | |
| **Operadores PIAS** | 12 | 11 | |
| **Autoridades Provinciales / Regionales** | 1 | | 2 |
| **Operador TAMBOS** | | 1 | |

Elaboración: CCPM Grupo Consultor, 2017

Como parte del protocolo de investigación se implementó la firma de consentimiento informado por parte de los entrevistados para fines de registro fotográfico y de audio.

# 5. Origen y evolución histórica de las PIAS

Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) consisten en unidades fluviales, operadas por la Marina de Guerra de Perú (MGP), y acondicionadas como plataformas multisectoriales que acercan los organismos estatales a la población rural de cada cuenca de la Amazonía (MIDIS, 2016). De esta forma, acerca los servicios y programas del Estado a la población rural amazónica, donde la oferta fija no tiene cobertura o esta es parcial por las dificultades propias de la región (MIDIS, 2016; MIMP, 2015). Actualmente las PIAS se encuentran en proceso de articulación con plataformas fijas de servicios a través del Programa Nacional PAIS, y en el marco de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), bajo la coordinación del MIDIS (Decreto Legislativo N° 1197). (MIDIS, 2016)

## 5.1. Antecedentes

El primer antecedente de las PIAS se remonta a las "acciones cívicas" que la Marina de Guerra del Perú (MGP) conducía en comunidades nativas de diversas cuencas de la región Loreto. Estas acciones se implementaban a partir de un enfoque de seguridad integral que planteaba la necesidad de fortalecer la presencia y legitimidad del Estado en zonas de frontera ante el riesgo de avance de actividades ilegales. Muchas de estas actividades se realizaron como parte de esfuerzos binacionales con países vecinos en el Amazonas.

Las PIAS constituyen una experiencia innovadora en Amazonia. Experiencias similares a las PIAS (en cuanto a ofrecer servicios integrados del Estado) se realizaron en Brasil, a partir del año 2003, bajo el nombre de Pronto Atendimento Itinerante –PAI. Previo a esta experiencia, en paises como Brasil, Colombia o Mexico se habian ofertado servicios de salud y educacion de forma itinerante, muchos de ellos como parte de servicios de protección de fronteras (Ver Anexo 9).

La MGP identificó que no era suficiente con implementar actividades limitadas en cuanto a las necesidades estratégicas de las comunidades locales y sólo a partir de los recursos técnicos y presupuestales de su sector. Para lograr una intervención integral con impactos sostenibles sobre las condiciones de vida de las poblaciones más apartadas de la Amazonía, se requería del esfuerzo, recursos y participación sostenida de múltiples entidades públicas y privadas.

### El concepto inicial de una estrategia para la Amazonía y el rol de las PIAS (2012-2013)

A partir del año 2012, la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía y Quinta Zona Naval de la Marina de Guerra del Perú en la Región Loreto, inició un proceso de acercamiento, discusión y establecimiento de alianzas técnicas y operativas con una variedad de instituciones estatales regionales y nacionales.

En abril de 2012, la Comandancia General de Operaciones de la Amazonía organizó en la ciudad de Iquitos el Foro "Desarrollo Social Sostenible". En dicho foro se presentó la experiencia de trabajo intersectorial desarrollada en la región amazónica, en el marco del convenio entre PERENCO, GOREL y la Armada del Perú. Se discutieron experiencias similares de implementación itinerante de programas sociales en regiones amazónicas de Colombia y Brasil. La Marina de Guerra del Perú también expuso su propuesta de plataformas fluviales, atrayendo la atención de otras instituciones públicas presentes, entre ellas el Ministerio de Educación, el cual convocó semanas más tarde a un segundo encuentro sobre Acción Social con Sostenibilidad.

En este segundo taller de mayo de 2012, representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS y de la DIRESA Loreto plantearon su interés de combinar esfuerzos, y se aprobó la propuesta presentada por la Marina de Guerra del Perú para implementar una experiencia piloto en el río Napo. Entre los acuerdos alcanzados se estableció la conformación de un equipo de trabajo interinstitucional para implementar lo que en ese momento se denominó "Estrategia de Acción Social".

A partir de estos acuerdos, las coordinaciones operativas entre los sectores interesados se desarrollaron con gran rapidez. En junio de 2012, el Tercer Taller de Acción Social con Sostenibilidad, organizado por la Marina y el MINEDU, se realizó con el objetivo de definir las "líneas de acción" de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad – EASS, y terminó definiendo un primer esquema de los servicios que viajarían a bordo de la primera misión fluvial, así como el marco de coordinación interinstitucional para su coordinación.

El grupo de trabajo para la implementación de la estrategia de acción social en sus etapas iniciales involucraba la representación del Gobierno Regional de Loreto, de las municipalidades distritales de las zonas a intervenir, y en particular implicó la convocatoria de representantes de las comunidades locales a partir de las principales federaciones del río Napo (FECONAMNCUA, ORKIWAN y FORMABIAP). También se asignaban diversos roles de coordinación, seguimiento y apoyo a instituciones como el MINEDU, La Marina de Guerra, el MIMP, el Banco de la Nación, la Universidad Nacional de Ingeniería, INICTEL, la Pontificia Universidad Católica, el Banco de la Nación, PERENCO, entre otros.

También a mediados del 2012, las conversaciones entre La Marina y el MIMP involucraron la participación del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, cuyo titular mostró interés en incorporar la implementación de Estrategia de Acción Social dentro de las políticas nacionales a su cargo. En particular, se propuso la posibilidad de alinear la primera versión de la EASS dentro de los objetivos del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021, el cual, a su vez, dependía de una comisión multisectorial. (Houghton, 2014).

## La EASS y las PIAS en el MIMP (2012-2015)

En el mes de julio de 2012, la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en las cuencas de la Amazonía Peruana fue acogida como una línea de trabajo de la Comisión Multisectorial Permanente del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021 (PNAIA), y se creó una subcomisión especial para el seguimiento a la EASS en la zona del Napo. El MIMP asumió la coordinación de la implementación de la estrategia y la Marina de Guerra del Perú se encargó de la Secretaría Técnica, con la participación de representaciones de la PCM, MINSA, MINEDU, MINJUS, MINAM, MIDIS, DEVIDA y RENIEC.

En la primera sesión de esta subcomisión especial se determinó qué servicios públicos formarían parte de la primera plataforma, se decidió las unidades fluviales que se acondicionarían y el tipo de acondicionamiento necesario para alojar los servicios priorizados. Antes de fines del año ya se había realizado una primera y breve intervención piloto en el río Napo, haciendo uso de uno de los buques tópico de la Marina, el BAP Pastaza.

El 2013 se remodeló y acondicionó la PIAS Napo. El costo del acondicionamiento (alrededor de 7 millones de nuevos soles) fue aportado también por la Marina de Guerra. En junio, el presidente de la República y el Comandante General de la Marina presentaron oficialmente la barcaza "Río Napo" como la primera Plataforma Itinerante de Acción Social. Se brindaron las primeras atenciones en 34 comunidades durante julio y agosto.

La evaluación de esta primera experiencia puso en relieve la necesidad de mejorar aspectos logísticos y de coordinación interinstitucional. Conforme se inician los procesos

de operación, las instituciones que coordinan la PIAS comprenden la importancia de asegurar un adecuado alineamiento de objetivos, tiempos y recursos entre sectores, así como la necesidad de contar con mayores recursos para poder expandir las intervenciones PIAS.

Con el fin de asegurar estos requerimientos, en el último trimestre del 2013 se designa a la PCM como articulador del proceso de coordinación intersectorial y se plantea la decisión política de implementar nuevas PIAS. Otro hito importante fue la suscripción del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la PCM, el MIMP y el MINDEF. Uno de los principales acuerdos entre los sectores intervinientes se relacionó con el compromiso de aportar recursos para la formulación de los proyectos de inversión pública requeridos para la construcción de los nuevos buques PIAS.

Durante el 2014 una de las principales metas fue mantener la continuidad de las operaciones de las PIAS en su primera cuenca. A principios de año, el Gobierno Regional de Loreto formalizó la constitución del Comité Regional de Coordinación y Seguimiento a la implementación de la Estrategia de Acción Social. Sin embargo, a finales del año persistían las dificultades para articular las múltiples intervenciones sectoriales en las PIAS. Frente a ello la PCM, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), conformó el Grupo de Trabajo Comunidades Nativas Amazónicas, integrado por MINAGRI, MINAM, MINCUL, MINDEF, MIDIS, MINEDU, MINEM, MEF, MIMP, RREE, MINSA, MTC, MVCS y PRODUCE (MIDIS, 2017a). Con este grupo se buscaba articular la EASS con las principales estrategias nacionales en materia de inclusión social y desarrollo de la Amazonía, que era una prioridad de la propia Presidencia de la República.

En junio de 2015 fueron presentadas dos nuevas plataformas destinadas a brindar servicios en los ríos Morona y Putumayo, las cuales habían sido acondicionadas por la MGP en el SIMA. Simultáneamente, como parte de las funciones del Grupo de Trabajo sobre Comunidades Nativas Amazónicas en la CIAS, bajo la dirección del MIDIS se elaboraron adaptaciones a la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, en concordancia directa con la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" (ENDIS). También se lograron compromisos del gobierno para incorporar en la ley de presupuesto del 2016 la primera asignación específica de recursos para la implementación de la EASS.

## 5.2. Consolidación y expansión de las intervenciones de las PIAS (2015-2017)

Con el fin de asegurar una adecuada coordinación de las responsabilidades de los diferentes sectores involucrados en las PIAS, bajo el nuevo marco estratégico de la ENDIS, en setiembre de 2015 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1197, encargando al MIDIS la coordinación de las intervenciones en el marco de la EASS dirigida a la protección y desarrollo de los pueblos indígenas con énfasis en la Amazonía, incluyendo la responsabilidad de operar las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS).

Apenas oficializada la transferencia de funciones, el equipo del MIDIS enfrentó el desafío de asegurar el primer zarpe simultáneo, el día 15 de noviembre de 2015, de 3 Plataformas Itinerantes de Acción Social para prestar servicios en los ríos Napo, Morona y Bajo Putumayo, con la participación del Presidente de la República.

El inicio de esta nueva etapa de implementación de las PIAS significó el despliegue de importantes esfuerzos políticos, administrativos y logísticos para poder organizar servicios en simultáneo en más de una PIAS. Hasta mediados del 2015, el personal y los equipos que los diferentes sectores ponían a bordo de la PIAS Napo provenían de los recursos ordinarios de cada ministerio o dirección involucrados, lo cual por sí solo demandaba una estrecha coordinación para garantizar la disponibilidad oportuna de estos operarios. Cuando se hizo necesario contar con tres equipos de cada sector, uno por PIAS, varias de

las instituciones involucradas no contaban necesariamente con personal y materiales para cubrir esas plazas.

Cumpliendo con el compromiso adquirido por el gobierno, en diciembre de 2015 la Ley de Presupuesto de 2016 declaró de interés público nacional las intervenciones en el Marco de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) y les asignó un primer presupuesto de 25 millones de Nuevos Soles. Gracias a esta asignación, y en diálogo con los ministerios intervinientes, el MIDIS pudo iniciar un proceso de transferencias a los sectores que necesitaban capacidades logísticas para la implementación de las PIAS a partir del año 2016.

Es en estas fechas que se define un sistema de coordinación con la conformación del Equipo Técnico Nacional y el Equipo Técnico Regional.

El Equipo Técnico Nacional[2] es la instancia de coordinación a nivel central para la implementación de la EASS que cuenta con un representante de cada entidad participante. Sus funciones son: programar de manera conjunta las actividades a desarrollarse en las PIAS, evaluar de manera conjunta los resultados alcanzados e identificar las oportunidades de mejora, mantener informadas a sus contrapartes regionales de los acuerdos que se tomen en el equipo técnico nacional. Las reuniones se llevan a cabo con frecuencia mensual en Lima.

El Equipo Técnico Nacional se instaló el 9 de febrero de 2016, conforme consta en el Acta N° 001-2016-ETN. Está liderado por el MIDIS y tiene los siguientes miembros:

- Representante de la Marina de Guerra del Perú
- Representante del Ministerio de Cultura
- Representante del Ministerio de Salud
- Representante del Ministerio de Educación
- Representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Representante de RENIEC
- Representante de DEVIDA
- Representante del Banco de la Nación
- Representante de la Dirección Regional de Salud de Loreto
- Representante de la Dirección Regional de Salud de Puno
- Representante de la Dirección General de Focalización

El Equipo Técnico Regional es la instancia de coordinación a nivel regional para la implementación de la EASS que está liderado por el MIDIS y cuenta con un representante regional de cada entidad participante. Tiene como función coordinar detalles a nivel local para la implementación de la EASS. Los Equipos Técnicos Regionales se establecen en las regiones en las que se está implementando la EASS.

El Equipo Técnico Regional de Loreto viene coordinando desde el año 2016 y tiene reuniones con frecuencia bimensual en Iquitos. Con el inicio de operaciones de la PIAS Titicaca, se ha reactivado el Equipo Técnico Regional de Puno.

Desde el inicio de esta ampliación de servicios simultáneos de las PIAS a múltiples cuencas, también se hizo necesario estandarizar procedimientos de atención y de gestión de las campañas con el fin de facilitar su adecuada implementación en todas las localidades a ser atendidas. En marzo de 2016 se inició la primera campaña del año en las 3 cuencas, llegando a implementar durante el año hasta 20 campañas en 98 centros poblados amazónicos, que significaron más de 140 mil atenciones individuales, 15 mil actividades de servicios colectivos, beneficiando a casi 90 mil personas.

[2] Los datos del ETN y ETR han sido obtenidos del informe de transferencia de la DGPE (Informe 481-2017-MIDIS/BMPS/DGPE)

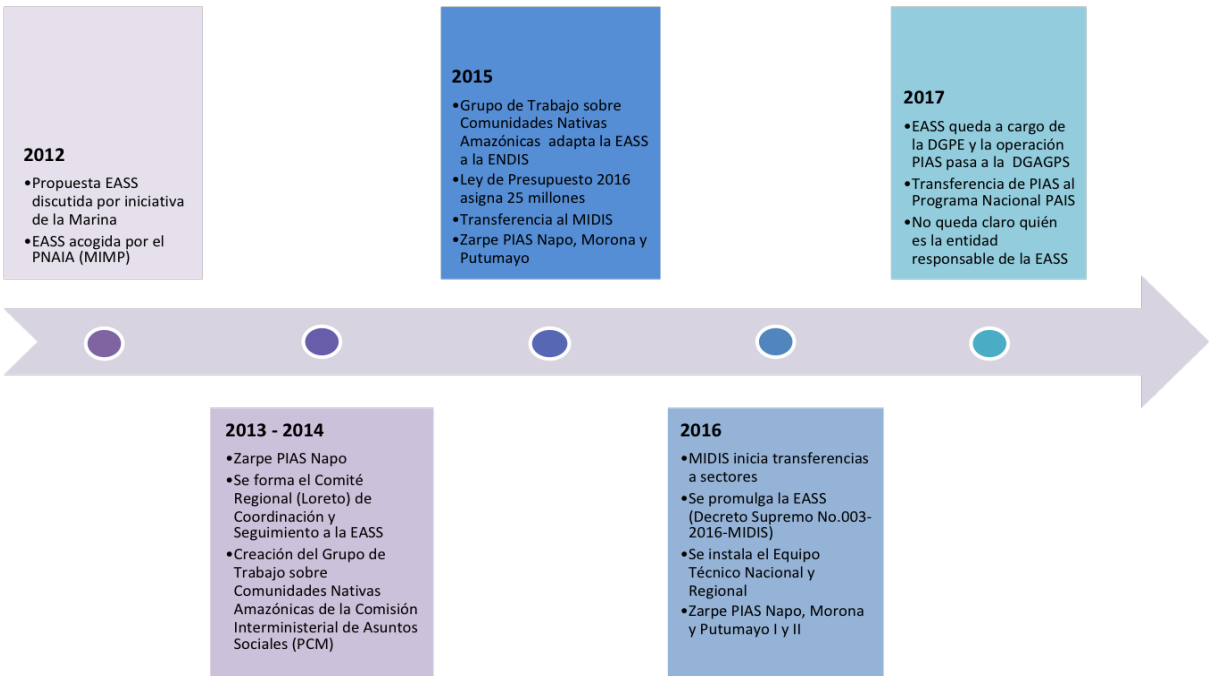
El último hito en el proceso de consolidación de la implementación de las PIAS está relacionado con la promulgación, en mayo de 2016, del Decreto Supremo No.003-2016-MIDIS, aprobando la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en su versión definitiva. Este hecho marcó el final de una etapa en la cual la implementación de las PIAS como programa público y modelo operativo, y la EASS como el marco estratégico que les da cobertura, evolucionaron de manera simultánea.

Los desafíos pendientes en las siguientes etapas consistirían principalmente en el desarrollo de las capacidades de organización y coordinación intersectorial del programa, y en la articulación de las PIAS con plataforma móvil de servicios con las demás plataformas de oferta fija y a distancia previstas por la EASS para asegurar el logro efectivo de sus objetivos y resultados en el marco de la ENDIS.

Luego de la transición de gobierno en julio de 2016, como producto de los procesos de consolidación y formalización de las PIAS como programa público en los meses previos, su implementación se ha mantenido y ampliado su alcance. Entre 2016 y 2017, además de las PIAS Morona, Napo y Putumayo I, se puso en servicio otra nueva PIAS para el Alto Putumayo (Putumayo II), y se complementan servicios en otras cuencas de Loreto haciendo uso de buques tópico de la Marina de Guerra. Durante el año 2017 se diseñó y acondicionó una nueva PIAS para servicios en islas y comunidades apartadas del Lago Titicaca.

Como parte de su proceso de adecuación para cumplir eficazmente con sus nuevas funciones de coordinación de la EASS, el MIDIS desarrolló una revisión de sus instrumentos internos de organización, aprobando en marzo de 2017 un Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF), que especifica las responsabilidades de sus órganos internos: la Dirección General de Políticas y Estrategias (DGPE) quedó a cargo de proponer la normativa, acciones y presupuesto para que se realice la entrega de los servicios de la EASS, mientras que la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias de la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales (DGACPS) quedó a cargo de gestionar las intervenciones relacionadas a la operación y mantenimiento de la PIAS.

**Gráfico Nro. 2. Línea de Tiempo de las PIAS**



## 5.3. Las PIAS en el Programa Nacional PAIS

El 7 de setiembre se emite el Decreto Supremo N° 012-2016 MIDIS, que modifica el D.S. N° 016-2013-VIVIENDA con el que se había creado el Programa Tambos. A partir de entonces, el programa pasa a llamarse Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social – PAIS.

El Programa Nacional PAIS tiene como visión liderar la articulación de servicios y actividades en materia económica, social y productiva, para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre y extremadamente pobre ubicada en zonas rurales. La misión de PAIS es promover la articulación social de las entidades públicas y privadas buscando mejorar la calidad de vida e inclusión social de la población empobrecida asentada en centros poblados rurales o asentada de manera dispersa, en zonas donde la presencia del Estado es débil.

El objetivo de PAIS es "facilitar el acceso de la población pobre y extremadamente pobre, especialmente la asentada en los centros poblados del área rural y rural dispersa, a los servicios y actividades, en materias sociales y productivas que brinda el Estado". En ese sentido el Programa PAIS tiene la función de implementar plataformas de prestación de servicios y actividades de entidades estatales de distintos niveles y coordinar acciones vinculadas al desarrollo y protección de la población rural. El nuevo programa tiene dos modalidades de intervención, una fija por medio del programa Tambos y una móvil (fluvial y terrestre según el Decreto Supremo) por medio de PIAS.

En octubre de 2017, por medio del Memorando Múltiple N° 185-2017-MIDIS/SG la Secretaría General del MIDIS solicita la transferencia de la administración de PIAS al Programa PAIS, formalizando el inicio de la nueva gestión integrada de estas plataformas dentro del marco estratégico de la EASS y la ENDIS. Se ha solicitado también la modificación del ROF para reflejar esta transferencia.

De acuerdo con la Resolución Ministerial 263-2017-MIDIS de fines de noviembre de 2017, que oficializa el Manual de Operaciones del Programa Nacional PAIS, la operación de las PIAS se coordina a través de las Unidades Técnicas del Programa: Unidad de Plataformas de Servicios, Unidad de Articulación y Gestión de Servicios y las Unidades Territoriales (Gráfico Nro.3).

El artículo 33 de la RM, especifica las funciones de la Unidad de Plataformas de Servicios, como instancia adscrita a la Dirección Ejecutiva del Programa, y establece dos coordinaciones para la gestión de las dos modalidades de intervención, plataformas finas (Tambos) y plataformas itinerantes.

A continuación se describe en el siguiente cuadro el listado de servicios ofrecidos en las PIAS, la entidad responsable de su entrega y los roles que desempeñan.

**Tabla Nro. 3. Entidades, roles y servicios ofrecidos en las PIAS**

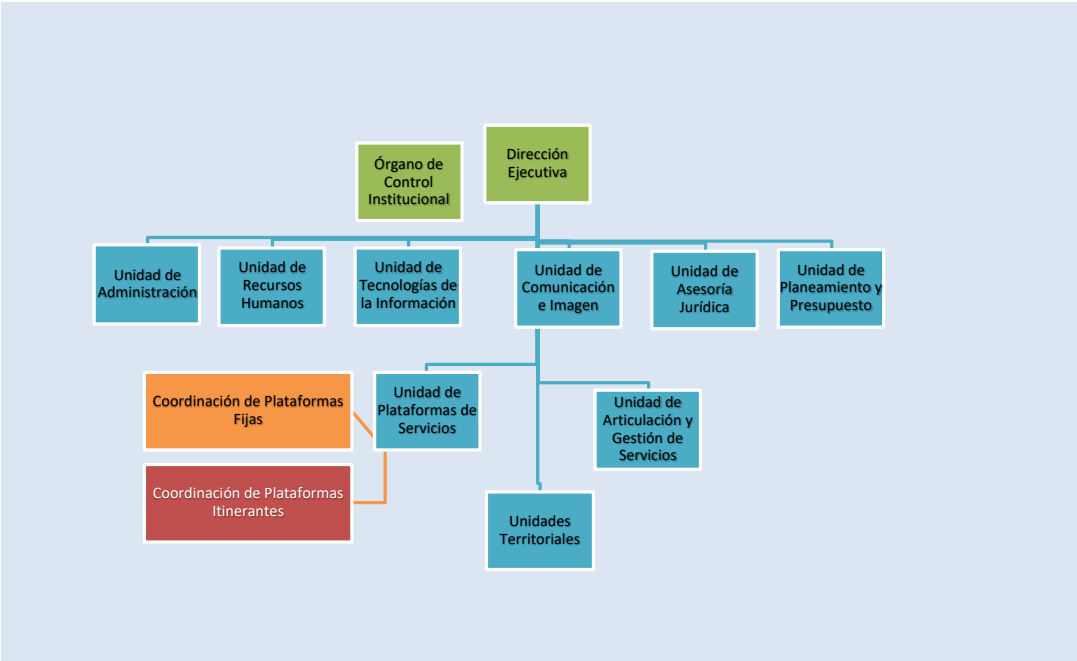
| ENTIDAD RESPONSABLE | ROLES ASUMIDOS | SERVICIOS OFRECIDOS A LA POBLACION | TIPO DE SERVICIO * |
|---|---|---|---|
| **MIDIS** | Coordinación de la PIAS<br>Prestación de servicios | Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)<br>Programa Juntos<br>Programa Pensión 65 | Interno |
| **Ministerio de Defensa** | Funcionamiento de los buques | Acciones sociales | Interno |
| **MIMP** | Prestación de servicios | Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)<br>Programa "Juguemos" | Interno / Externo |
| **MINEDU** | Prestación de servicios | Acompañamiento y asistencia técnica, pedagógica y administrativa a los docentes. | Externo |

| ENTIDAD RESPONSABLE | ROLES ASUMIDOS | SERVICIOS OFRECIDOS A LA POBLACION | TIPO DE SERVICIO * |
|---|---|---|---|
| **Ministerio de Cultura** | Prestación de servicios | Intérprete – mediador cultural<br>Difusión y organización comunitaria | Interno / Externo |
| **Ministerio de Salud** | Prestación de servicios | A través del Seguro Integral de Salud (SIS) se encarga del financiamiento de los servicios de salud brindados en las PIAS. | Interno |
| **Gobierno Regional de Loreto: Dirección Regional de Salud – Loreto** | Prestación de servicios | Servicios de medicina, odontología, obstetricia, laboratorio, enfermería (tópico, vacunaciones y control de crecimiento y desarrollo infantil) | Interno |
| **RENIEC** | Prestación de servicios | Trámite de DNI<br>Registro civil | Interno |
| **DEVIDA** | Prestación de servicios | Prevención y protección a niñas, niños y adolescentes contra las drogas. | Externo |
| **Banco de la Nación** | Prestación de servicios | Ventanilla.<br>Cajero automático. | Interno |

* Servicio Interno: Brindado al interior de las PIAS / Servicio Externo: Brindado en la comunidad

La Coordinación de Plataformas Itinerantes, al interior de la Unidad de Plataformas de Servicios, asume las funciones de ejecutar y supervisar operativamente la implementación de las PIAS (artículo 34), mientras que la articulación de la acción de las PIAS para complementarse con otras plataformas, instituciones y niveles de gobierno  s funciones de diseño y orientación estratégica de TAMBOS y PIAS se realiza a través de la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios (artículo 36).

**Gráfico Nro. 3. Organigrama de PAIS**




Fuente: MOP Programa Nacional PAIS, RM 263-2017-MIDIS. Noviembre 2017

# 6. Marco estratégico de las PIAS: Definición de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)

Como se ha señalado en los capítulos anteriores, desde el 2012 se venía discutiendo la definición de una Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad – EASS que enmarcara el trabajo del Estado en la Amazonia y en especial la intervención de las PIAS. En el año 2015, en el marco del Grupo de Trabajo de Comunidades Nativas Amazónicas de la CIAS (PCM), se discutieron y realizaron importantes adaptaciones a la EASS con el objetivo de articularla con los principales ejes estratégicos de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" (ENDIS).

La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" (ENDIS) es un instrumento de gestión de la política nacional de inclusión, orientado a articular esfuerzos multisectoriales e intergubernamentales para la reducción y superación de brechas de derechos y mejorar el acceso a oportunidades a los sectores más vulnerables y excluidos de la población.

Esta estrategia promueve la implementación de acciones organizadas en base al ciclo de vida de las personas y buscando incidir sobre factores de desarrollo social en cinco ejes principales: (i) nutrición infantil, (ii) desarrollo infantil temprano, (iii) desarrollo de la niñez y adolescencia, (iv) inclusión económica y (v) protección del adulto mayor.

**Tabla Nro. 4. Alineamiento entre los resultados esperados de la EASS y los ejes estratégicos de la ENDIS**

| Intervenciones priorizadas EASS | Ejes estratégicos ENDIS | | Resultados Esperados EASS por cada eje estratégico ENDIS |
|---|---|---|---|
| **Intervenciones para sujetos individuales y familias** | ENDIS Ejes 1 y 2 | Nutrición infantil y desarrollo infantil temprano (grupo 0-3 años) | Resultado 1: Reducción de la mortalidad materna. |
| | | | Resultado 2: Eliminación de la violencia familiar y sexual contra niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas y personas adultas mayores de comunidades nativas (resultado transversal). |
| | | | Resultado 3: Nacimiento saludable: peso mayor a los 2,500 gramos + edad gestacional entre las 37 y 41 semanas. |
| | | | Resultado 4: Adecuado estado nutricional en menores de 36 meses: evitar la deficiencia nutricional anemia en los primeros 24 meses y la desnutrición crónica antes de los 36 meses, e incrementar la lactancia materna exclusiva en los 6 primeros meses. |
| | | | Resultado 5: Apego seguro en niños/as menores de 12 meses. |
| | | | Resultado 6: Camina solo/a entre los 12 a 18 meses. |
| | | | Resultado 7: Comunicación verbal efectiva en niños/as de 9 a 36 meses. |
| | | | Resultado 8: Regulación de emociones y comportamiento en niños/as de 2 a 5 años. |
| | | | Resultado 9: Desarrollo de la función simbólica en niños/as de 2 a 5 años. |
| | | Nutrición infantil y desarrollo infantil temprano (grupo 3-5 años) | Resultado 1: Regulación de emociones y comportamiento en niños/as de 2 a 5 años. |
| | | | Resultado 2: Desarrollo de la función simbólica en niños/as de 2 a 5 años. |
| | | | Resultado 3: Eliminación de la violencia familiar y sexual contra niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas y personas adultas mayores de comunidades nativas (resultado transversal). |
| | ENDIS Eje 3 | Desarrollo Integral de niñas, niños y adolescentes (grupo 6-11 años) | Resultado 1: Logros de aprendizaje fundamentales en comprensión lectora en niños/as de 6-11 años. |
| | | | Resultado 2: Logros de aprendizaje fundamentales en matemática en niños/as de 6-11 años. |
| | | | Resultado 3: Eliminación de la violencia familiar y sexual contra niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas y personas adultas mayores de comunidades nativas (resultado transversal). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Desarrollo Integral de niñas, niños y adolescentes (grupo 12-17 años) | Resultado 1: Logros de aprendizaje fundamentales en comprensión lectora en adolescentes de 12-17 años. |
| | | | Resultado 2: Logros de aprendizaje fundamentales en matemática en adolescentes de 12-17 años. |
| | | | Resultado 3: Eliminación de la violencia familiar y sexual contra niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas y personas adultas mayores de comunidades nativas (resultado transversal). |
| | | | Resultado 4: Disminución de la morbimortalidad por ITS y VIH/SIDA |
| | | | Resultado 5: Reducción del embarazo adolescente. |
| | ENDIS Eje 4 | Inclusión económica (etapa de vida 18 a 64 años). | Resultado 1: Ampliación de capacidades y oportunidades económicas para las familias en pobreza. |
| | | | Resultado 2: Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población rural en situación de pobreza. |
| | | | Resultado 3: Disminución de la morbimortalidad por enfermedades metaxénicas (malaria, dengue, fiebre amarilla). |
| | | | Resultado 4: Disminución de la morbimortalidad por ITS y VIH/SIDA. |
| | | | Resultado 5: Eliminación de la violencia familiar y sexual contra niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas y personas adultas mayores de comunidades nativas (resultado transversal). |
| | ENDIS Eje 5 | Protección del adulto mayor (etapa de vida de 65 a más años). | Resultado 1: Personas adultas mayores autónomas, independientes y con calidad de vida. |
| | | | Resultado 2: Eliminación de la violencia familiar y sexual contra niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas y personas adultas mayores de comunidades nativas (resultado transversal). |
| **Intervenciones para sujetos colectivos (derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, reconocidos por la Constitución Política del Perú, el Convenio 169 y otros tratados internacionales)** | | Seguridad jurídica sobre la tierra. | Resultado 1: Comunidades Nativas cuentan con la seguridad jurídica sobre la tierra. |
| | | Gestión sostenible del territorio. | Resultado 2: Comunidades Nativas desarrollan capacidades para gestionar su territorio de forma sostenible. |
| | | Identidad cultural. | Resultado 3: Comunidades Nativas preservan su identidad cultural. |

Elaboración: CCPM Grupo Consultor, 2017

El alineamiento de la EASS con las prioridades y ejes estratégicos de la ENDIS produjo como resultado una propuesta de EASS con un marco más específico de objetivos, resultados e indicadores, así como con una definición precisa de responsabilidades y funciones de articulación interministerial e intergubernamental para la implementación de programas e intervenciones en comunidades amazónicas.

## 6.1. La Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)

La nueva propuesta articulada de la EASS fue aprobada en mayo de 2016 por Decreto Supremo 003-2016-MIDIS. La información que se presenta a continuación ha sido tomada de este Decreto Supremo.

La EASS se plantea como objetivo "mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la población de las comunidades nativas de la Amazonía a partir de la articulación de intervenciones intersectoriales e intergubernamentales orientadas al logro de los resultados previstos." Para ello establece cuatro objetivos específicos:

- Ofertar servicios fijos e itinerantes de calidad y culturalmente pertinentes a la población de las comunidades nativas, es decir que cumplan con los estándares técnicos y éticos previstos por el Estado y que reconozcan el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

- Proveer a la población de las comunidades nativas los servicios que oferta el Estado, tanto en términos de disponibilidad como de acceso a los mismos.
- Promover la inclusión económica de los hogares amazónicos con economías de subsistencia
- Facilitar información a la población de las comunidades nativas sobre la disponibilidad y el acceso a los servicios del Estado, así como sobre su derecho ciudadano a hacer uso de los mismos.

La EASS propone cinco enfoques orientadores: (1) Enfoque de ciclo de vida, (2) Enfoque de gestión por resultados, (3)Enfoque territorial, (4) Enfoque diferencial y (5) Enfoque de derechos. Asimismo, toma de la ENDIS la dimensión intercultural y la dimensión de igualdad de género.

La EASS define dos tipos de resultados: aquellos cuya entrega está dirigida a sujetos individuales y familia, y aquellos cuya entrega está dirigida a sujetos colectivos. Los primeros resultados se organizan a partir de 5 ejes estratégicos relacionados con el ciclo de vida, los mismos que se pueden ver en la siguiente tabla.

**Tabla Nro. 5. EASS: Resultados priorizados por Ejes estratégicos**

| Eje estratégico | Eje 2: Desarrollo Infantil Temprano (Eje 1: Nutrición Infantil) | | Eje 3: Desarrollo integral de niños/as y adolescentes | Eje 4: Inclusión económica | Eje 5: Protección del adulto mayor |
|---|---|---|---|---|---|
| Etapa de vida | -9 meses a 0 años | 0 a 5 años | 6 a 17 años | 18 a 64 años | 65 a más años |
| Resultados finales | Reducción de la mortalidad materna entre las gestantes de comunidades nativas | Nacimiento saludable de los niños y niñas de comunidades nativas (peso mayor a los 2,500 gramos; edad gestacional entre las 37 y 41 semanas) | Logros de aprendizaje en comprensión lectora y matemática en niños/as de 6-11 años de comunidades nativas | Ampliación de capacidades y oportunidades económicas para las familias de comunidades nativas | Personas adultas mayores de comunidades nativas autónomas, independientes y con calidad de vida. |
| | | Adecuado estado nutricional en menores de 36 meses de comunidades nativas (evitar la deficiencia nutricional en los primeros 24 meses; evitar la desnutrición crónica antes de los 36 meses) | Logros de aprendizaje en comprensión lectora y matemática en niños/as de 12-16 años de comunidades nativas | | |
| | | • Apego seguro en niños/as de comunidades nativas menores de 12 meses<br>• Niños y niñas de comunidades nativas caminan solos/as entre los 12 a 18 meses<br>• Comunicación verbal efectiva en niños/as de 9 a 36 meses de comunidades nativas<br>• Regulación de emociones y comportamiento en niños/as de 2 a 5 años de comunidades nativas<br>• Desarrollo de la función simbólica en niños/as de 2 a 5 años de comunidades nativas | Reducción del embarazo adolescente en comunidades nativas | | |
| | | | Disminución de la morbimortalidad por ITS y VIH/SIDA en comunidades nativas | | |
| | | | | Disminución de la morbimortalidad por enfermedades metaxenicas (malaria, dengue, fiebre amarilla) en comunidades nativas | |
| | Mejora de las condiciones de habitabilidad de la población de comunidades nativas | | | | |
| | Eliminación de la violencia familiar y sexual contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas y personas adultas mayores de comunidades nativas | | | | |

Fuente: Decreto Supremo 003-2016-MIDIS

Por su parte, los resultados dirigidos a sujetos colectivos están organizados en 3 grupos y orientados a las comunidades nativas: Seguridad jurídica sobre la tierra, Gestión sostenible del territorio e Identidad cultural.

La EASS también propone mecanismos para la articulación de la intervención de los diferentes sectores del Estado (ver Gráfico Nro. 8). El MIDIS es responsable de la coordinación intersectorial a nivel nacional. Los componentes de la estructura de coordinación y articulación son:

- El Grupo de Trabajo de Comunidades Nativas Amazónicas y sus sub-grupos de trabajo, enmarcados todos en la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).
- Los ministerios, organismos públicos, programas y proyectos del Poder Ejecutivo nacional con intervenciones en la Amazonía enmarcadas en la EASS.
- Los gobiernos regionales cuya circunscripción corresponda con el ámbito de la Amazonía, así como sus organismos públicos, programas, proyectos e instancias

consultivas y de coordinación vinculados a intervenciones enmarcadas en la EASS.

- Los gobiernos locales provinciales y distritales con circunscripción en el ámbito de la Amazonía, así como sus organismos públicos, programas, proyectos e instancias consultivas y de coordinación vinculados a intervenciones enmarcadas en la EASS.

Finalmente, la EASS plantea un sistema de monitoreo de la estrategia, considerando un monitoreo semestral de los siguientes indicadores:

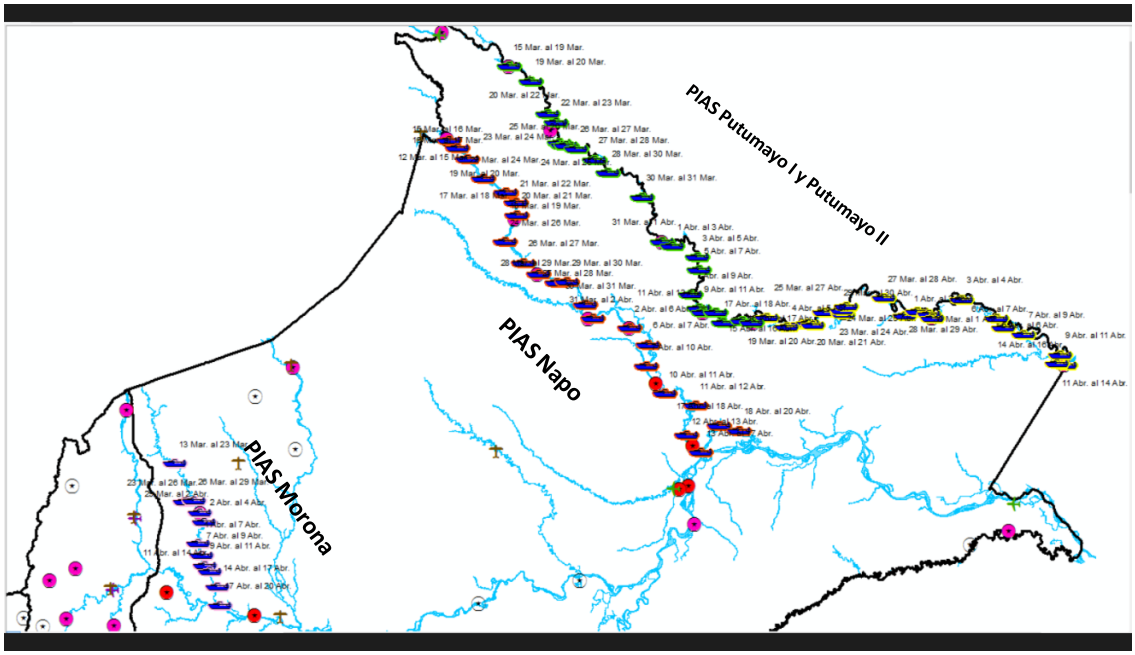
- Los indicadores de resultados.
- Los indicadores de acceso a los servicios y/o producción del servicio.
- Los indicadores de disponibilidad del servicio.

Se propone que el monitoreo de los indicadores esté a cargo de un Comité de Monitoreo del Grupo de Trabajo de Comunidades Nativas Amazónicas de la CIAS, integrado por viceministros, que al menos incluya los siguientes órganos: Viceministerio de Políticas y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura y la/el Jefatura de Gabinete de Asesores de la Presidencia del Consejo de Ministros.

# 7. Características del entorno de intervención de la PIAS

El contexto territorial en donde se desarrolla la estrategia PIAS de las cuencas Napo, Morona y Putumayo está compuesta por las provincias de Maynas, Putumayo y Datem del Marañón, en el departamento de Loreto (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017).

**Gráfico Nro. 4. Rutas de las PIAS, departamento de Loreto**




Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017

A lo largo de las cuencas de los ríos Napo Morona y Putumayo, las PIAS se desplazan a lo largo de tres provincias y nueve distritos:

**Tabla Nro. 6. Provincias y distritos parte de la intervención de las PIAS Amazónicas**

| Provincia | Distrito | PIAS | Comunidades visitadas | | Comunidades por cuenca** |
|---|---|---|---|---|---|
| Datem del Marañón | Morona | PIAS Morona | | 20 | 75 |
| Maynas | Torres Causana | PIAS Napo | 11 | | |
| Maynas | Napo | PIAS Napo | 12 | 29 | 37 |
| Maynas | Mazan | PIAS Napo | 4 | | |
| Maynas | Las Amazonas | PIAS Napo | 2 | | |
| Putumayo | Teniente Manuel Clavero | Putumayo II | 13 | | |
| Putumayo | Rosa Panduro | Putumayo II | 5 | 24 | 45 |
| Putumayo | Putumayo | Putumayo II | 6 | | |
| Putumayo | Putumayo | Putumayo I | 10 | 22 | 28 |
| Putumayo | Yagua | Putumayo I | 12 | | |

Fuente: DGPE – MIDIS (2017) INEI (2007)

** Datos obtenidos de MINCUL(2017). Cabe precisar que las comunidades no necesariamente coinciden con los limites de division politica (distritos/provincias), pudiendo haber comunidades que se extiendan en mas de un distrito o provincia.

Las comunidades atendidas en cada campaña se seleccionaron inicialmente a partir de criterios de accesibilidad fluvial y tamaño de la población. Gradualmente se ha ampliado la cobertura a más comunidades en las rutas de los ríos principales (no afluentes ni quebradas) siempre que permitan la navegación de las PIAS. Las comunidades seleccionadas vuelven a ser atendidas en las próximas campañas.

Los procesos de planificación y programación de las visitas a comunidades, a través de la elaboración y validación de los Planes de Intención de Movimientos (PIM), se detallan en los capítulos del presente informe referidos a los procedimientos de diseño e implementación de campañas.

Desde la perspectiva territorial comunitaria, se puede apreciar que cada PIAS ha interactuado con un número importante de comunidades asentadas en cada uno de los distritos reseñados. Así, durante 2016 el PIAS Napo recorrió 29 comunidades; el PIAS Putumayo I, 22 comunidades; el PIAS Putumayo II, 27 comunidades; y el PIAS Morona, 19 comunidades.

## 7.1. Contexto Socioeconómico

El contexto en donde se ha desarrollado la estrategia PIAS se caracteriza, esencialmente, por la precariedad en las condiciones de vida de la población amazónica. Al respecto, la norma que aprueba en puesta en funcionamiento de las PIAS ha sido específica a la hora de describir los principales indicadores socioeconómicos pertinentes para reconocer el estado actual de las comunidades, previo a la puesta de acción de la estrategia. En ese sentido, se señala con claridad que a lo largo de la historia las comunidades nativas han sido sistemáticamente excluidas de las políticas públicas del Estado, o han sido víctimas de políticas que atentaban contra el ejercicio de sus derechos. Como resultado de ello se aprecia un escaso logro en indicadores de desarrollo, siendo los más bajos a nivel nacional y respecto de otros grupos poblacionales, según lengua materna (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016)

De acuerdo con las proyecciones de población del INEI hacia 2015, en el departamento de Loreto habitan 1'039,372 personas, siendo Maynas la provincia con mayor población al concentrar a 551,383 habitantes. Entre los distritos de interés para esta caracterización la mayor concentración se encuentra entre Napo, Urarinas, Mazán y Morona, al contar con más de 13,000 habitantes. Mientras tanto, las municipalidades menos pobladas son Rosa Panduro y Yaguas, con menos de 2,000 habitantes (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2015). A su vez, estos distritos se caracterizan por tener una baja densidad poblacional, especialmente si se toma como referencia la capital departamental, Iquitos, que tiene un estimado de 7,46 habitantes por $Km^2$. Así, Las Amazonas presenta una densidad de 1,5; Mazán, de 1,39; Morona, de 1,21; Urarinas, de 0,93; Napo, de 0,67; Teniente Manuel Clavero, de 0,40; Putumayo, de 0,38; Rosa Panduro de 0,1; y Yaguas, de 0,07 (Gobierno Regional de Loreto, 2015, pág. 13).

En cuanto a los niveles de pobreza, según la Encuesta Nacional de Hogares (2014), citado por MIDIS, un 60,4% de la población de las comunidades nativas se encontraba en situación de pobreza; mientras que el 20,1%, en pobreza extrema. Esta situación contrasta significativamente con la población no indígena, ya que de ella sólo el 19,4% en pobre y el 3,5% es pobre extremo (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016). A nivel distrital, según información del INEI citada por el Gobierno Regional del Loreto, hacia 2009 la totalidad de unidades territoriales distritales correspondían con las categorías de pobres, muy pobres y extremadamente pobres, según el enfoque de NBI. Por su parte, desde el enfoque de Índice de Desarrollo Humano, los datos de 2012 indican que en todos los distritos se presentaron bajos índices, esto es menor a 500 (Gobierno Regional de Loreto, 2016).

Respecto de la cobertura de los servicios sociales, como identificación, salud y educación, también se aprecia deficiencia en el logro de indicadores en cuanto a cobertura y la eficacia de la intervención de los sectores del Estado. Los datos para cada una de estas dimensiones se presentan a continuación.

Según los datos del INEI, citados por el MIDIS aproximadamente un 10% de la población mayor de edad de las comunidades nativas no cuenta con DNI, mostrando una brecha importante frente al promedio nacional (1%). Por su parte, en el caso de los menores de 12 meses, solamente un 49% cuenta con CUI y el 62,3% ha sido registrado en la municipalidad o en la RENIEC. Es frecuente que cuando las personas busquen empadronarse se cometan errores al momento de registrar los nombres y apellidos de los beneficiarios, por desconocimiento de la lengua de la población local. Además, se presentan numerosos casos de dificultad de registro para adultos mayores, debido a que no cuentan con partidas de nacimiento. Sin duda, estas barreras restringen el acceso a los programas sociales del Estado (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016).

En lo referido a los aspectos de salud, de acuerdo a cifras de la ENAHO 2014 citadas por el MIDIS, un 22,6% de la población de las comunidades nativas no contaba con ningún tipo de seguro de salud; mientras que el 77,4% contaba con afiliación al SIS. No obstante contar con un seguro no garantiza que los pobladores tengan disponibilidad ni acceso al servicio de salud, ni mucho menos que el servicio que reciben sea de calidad o tenga pertinencia cultural.

|En cuanto a los indicadores de salud en mujeres, los datos de la ENDES citados por MIDIS para 2014 muestran que solo el 19,9% de las gestantes recibieron servicio para su último nacimiento; además de que solamente un 62,7% acudió a un control en el primer trimestre de su embarazo. El control en este trimestre implica realizar los exámenes de laboratorio para detectar la presencia de infecciones de las vías urinarias (IVU) o las de transmisión sexual (ITS) y tratarlas oportunamente, ya que existe una clara relación entre la IVU y el parto prematuro. Asimismo, se observa una alta proporción de mujeres entre 15 a 49 años con anemia (43%) y de embarazos adolescentes, ya el 35,8% de las mujeres de las comunidades nativas de 15-19 años están embarazadas o ya son madres (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016).

La mortalidad infantil fluctúa entre las 18 y 25 defunciones de menores de 1 año por cada mil nacidos vivos en la región Loreto, frente a la tasa de 15 a nivel nacional, citado los datos presentados por el MIDIS tomados de la ENDES 2016. Esta misma fuente indica que la desnutrición crónica y la anemia en niños menores de 5 años se reportan en 23,6% y 49,9% (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017, pág. 53).

Ahora bien, otro grupo de edad que ha sido considerado en esta caracterización fue el de adultos mayores. Los datos presentados de referencia en 2014 señalaban que solo el 67,3% de los adultos de 65 años y más de las comunidades nativas contaban con un seguro de salud; pero que 60,2% de estos tuvo enfermedades sin atención. A esta situación precaria se agrega que sólo el 23,4% recibe una pensión, pero sólo el 1% tiene una pensión por jubilación (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016).

En la tabla a continuación incluimos los datos de cobertura de los principales programas sociales que lleva a cabo el MIDIS en los distritos que recorren las PIAS. De estos programas solo Juntos y Pensión 65 tienen servicios a bordo de las PIAS.

**Tabla Nro. 7. Cobertura de programas sociales MIDIS en distritos de las PIAS (Diciembre 2017)**

| Provincia | Distrito | JUNTOS Hogares afiliados | Pension 65 Usuarios | Qali Warma Niños atendidos | CUNAMAS Familias atendidas en servicios de acompañamiento | TAMBOS * En actividad |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Datem del Marañon** | Morona | 1096 | 93 | 3939 | 198 | 0 |
| **Maynas** | Torres Causana | 682 | 143 | 2805 | 306 | 0 |
| **Maynas** | Napo | 1644 | 376 | 5906 | 280 | 0 |
| **Maynas** | Mazan | 1831 | 542 | 4417 | 355 | 0 |
| **Maynas** | Las Amazonas | 1248 | 350 | 2765 | 201 | 0 |
| **Putumayo** | Teniente Manuel Clavero | 293 | 79 | 975 | N/D | 0 |
| **Putumayo** | Rosa Panduro | 78 | 20 | 221 | N/D | 0 |
| **Putumayo** | Putumayo | 405 | 65 | 1471 | 234 | 0 |
| **Putumayo** | Yaguas | 179 | 25 | 567 | N/D | 0 |
| **TOTAL LORETO** | --- | 61,011 | 21,346 | 251,321 | 8,271 | 0 |

Fuente: INFOMIDIS (2017)

*A diciembre no se reportaban TAMBOS en Loreto pues la mayoría se encontraba en implementación. habiendo 11 de ellos en Enero 2018.

La información de la ENAHO 2014, citada por MIDIS, muestra que el 63,3% de los niños y niñas entre 3 y 5 años de la población de las comunidades nativas asistía a alguna institución de educación inicial, ya sea en una IIEE o un PRONOEI; porcentaje menor a la tasa nacional, de 74%. La tasa de asistencia a la educación primaria fue de 90,5%, que se encuentra por encima del promedio nacional de 89%. Por su parte, los registros mostraban un decrecimiento significativo en el nivel secundaria, con 50,2%, siendo 70% el indicador a nivel nacional. Asimismo, se indica que solamente el 37% de jóvenes entre 18 y 25 años concluyó la secundaria (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016).

Asimismo, de acuerdo con el reporte de datos de la Evaluación Censal de Estudiantes, citados por el MIDIS para el periodo 2014, los estudiantes Awajún y Shipibo del cuarto grado de primaria presentaban una limitada competencia en la compresión lectora en castellano como segunda lengua. Así, se muestra que solamente un 7,6% de alumnos y alumnas muestran un desempeño satisfactorio, mientras que un 15,5% se encuentra en procesos y 76,95% en inicio (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016).

Los servicios básicos presentan una cobertura deficiente entre las comunidades nativas, con brechas importantes en relación con los promedios nacionales. Los datos de la ENAHO 2014, citados por el MIDIS, indican que sólo el 35,7% de los hogares en las comunidades tenía acceso al servicio de agua a través de red pública o pilón, frente al 86% nacional. Por su parte, el 32,1% tiene acceso a servicios higiénicos de red pública o pozo séptico, en comparación con el 78% del promedio nacional. Solamente un 16,4% de hogares cuenta con ambos servicios, siendo 72% el indicador nacional. A ello se suma que sólo el 35,8% de los hogares tienen acceso a la electricidad y 31,1% a la telefonía, mostrando una amplia diferencia en relación con los porcentajes respectivos nacionales de 94% y 87% (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016).

Para presentar la información sobre violencia familiar y de género, en Loreto hacia 2012 la Policía Nacional del Perú registró unas 1,418 denuncias por violencia familiar y que un 37,4% de mujeres fue víctima de violencia física y sexual (Gobierno Regional de Loreto, 2015, pág. 91). Los reportes del MIMP, que citan datos del INEI hacia 2014 indican que un 11,9% de mujeres entre 15 y 49 años sufrieron violencia física y sexual ejercida por el

esposo o compañero en los últimos 12 meses. En los casos de maltrato, el 39,6% buscó ayuda en una persona cercana y el 23,6% hizo lo propio ante una institución. Otro indicador relevante es que un 8,5% de población femenina mayor de 6 años no cuenta con educación (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, 2015). Respecto de feminicidio, información del MIMP hacia 2014, graficada por el Congreso de la República, indica que hacia dicho año se produjeron cinco tentativas y un caso concreto de este delito (Dirección General Parlamentaria, 2015, pág. 11).

Otra problemática que afecta al departamento de Loreto comprende a la trata de personas y la explotación sexual. De acuerdo con información del INEI, citada por el Gobierno Regional de Loreto, hacia 2013 se registraron 70 intervenciones por el delito de trata de personas desde la Policía Nacional (Gobierno Regional de Loreto, 2015, pág. 91). Al respecto, se conoce que los casos reportados en Loreto han sido mayormente bajo la modalidad de trata interna nacional; identificándose cómo principales lugares de destino ciudades como: Lima, Madre de Dios, Trujillo y Tacna. También existen casos reportados donde se configura la trata interna regional con fines de explotación sexual y laboral para la tala ilegal, la minería informal y el servicio doméstico. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de que dentro de la región existan casos no denunciados de trata internacional. Las víctimas de explotación sexual provienen generalmente de las zonas urbanas, periurbanas y de zonas rurales, entre las que se encuentra el distrito de Mazán (Gobierno Regional de Loreto, Organización Internacional para las Migraciones, y Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, 2013).

Frente a la violencia familiar y de género, los programas y servicios de atención a casos de violencia por parte del MIMP no disponen de cobertura suficiente entre los distritos de interés, ya que en ningún caso se ha observado la existencia de Centros de Emergencia Mujer. Se ha identificado oficinas de DEMUNA solo en las capitales de los distritos de Morona, Urarinas, Las Amazonas, Mazán, Napo y Putumayo. A esta situación se suma las barreras lingüísticas, económicas, culturales, de género, geográficas, entre otras, que dificulta el acceso a la justicia ordinaria (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, 2015). Tampoco existen sistemas de protección dirigidos a niñas, niños, adolescentes, mujeres; a excepción de las DEMUNA y los módulos básicos de justicia localizados en las cortes superiores de justicia en capitales de región (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016).

En el ámbito de las comunidades y la vigencia de sus derechos colectivos, se toma en cuenta la información respecto a la titulación de las tierras comunales, en tanto se trata del instrumento jurídico fundamental para la sobrevivencia, reconocimiento legal y ocupación de los territorios indígenas. En esa línea, de las 1,929 comunidades reconocidas en la Amazonía, faltan 568 por titular (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016).

En cuanto a las comunidades que forman parte de los distritos de intervención de las PIAS, la información de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios indica que existen unas 343 comunidades nativas. El estado de reconocimiento legal y titulación de tierras de estas comunidades es variable, ya que solamente en Yaguas y Rosa Panduro se observa que el 100% se encuentra formalizada. En los otros distritos, los datos más altos en reconocimiento legal de las comunidades nativas se registran en Putumayo (91%), Urarinas (86%) y Napo (81%); mientras que los más bajos se presentan en Teniente Manuel Clavero (39%), Mazán (53%), Morona (54%) y Las Amazonas (62%). En lo concerniente a titulación de tierras, existen porcentajes altos en Putumayo (79%), Torres Causana (69%), Las Amazonas (62%) y Napo (51%); por su parte, una menor proporción de titularidad de territorios están Morona (30%), Mazán (31%), Teniente Manuel Clavero (33%) y Urarinas (44%) (Ministerio de Cultura, 2017).

## 7.2. Características socioeconómicas de las cuencas intervenidas por las PIAS

Por su parte, en las cuencas de interés para la evaluación de las PIAS Amazónicas, se tiene que a lo largo de las 94 comunidades que fueron intervenidas durante 2016, existe un aproximado de 30,819 habitantes. Así, la cuenca más poblada es la del Napo y la menos poblada es la de Putumayo I (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2016).

**Tabla Nro. 8. Población estimada por cuencas intervenidas por PIAS Amazónicas**

| Cuenca | Número de comunidades visitadas | Número aproximado de habitantes |
|---|---|---|
| Napo | 29 | 22 473 |
| Morona | 19 | 3 807 |
| Putumayo I | 22 | 1 950 |
| Putumayo II | 24 | 2 589 |
| Total | 94 | 30 819 |

Fuente: MIDIS (2016), Diagnósticos de comunidades visitadas por cuencas

De acuerdo a los reportes del MIDIS, en el ámbito de interés de las cuencas intervenidas por las PIAS se observan características de extrema pobreza, por ejemplo se ha observado varias personas que únicamente se alimentan del masato (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2016, pág. 5). También se ha identificado casos de comunidades que han sufrido de inundaciones en los últimos años, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de los cultivos de panllevar (yuca, plátano, maíz y arroz) que representan la principal fuente alimentación de las familias de la zona (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2016, pág. 5).

### 7.2.1. Cuenca del Morona

De acuerdo con la información citada por MIDIS de los Informes de Gestión Anual de cada cuenca del año 2016, la PIAS Morona atiende a los siguientes pueblos indígenas: kukama, achuar, awajun, wampis, shawi, chapra y kandoshi chapra. La información de diagnóstico de comunidades de dicho informe indica que, con relación a la existencia de centros educativos y centros de salud o postas médicas, además de otros servicios básicos como agua y alumbrado público, se tiene que las 19 comunidades asentadas en la cuenca del río Morona cuentan con al menos un centro educativo: el 63% de comunidades visitadas cuentan con una institución educativa en el nivel inicial, el 68% en primaria, y el 11% en el nivel secundario. Por otro lado, solo el 32% cuenta con una posta médica y 11% con servicio de electricidad de 4 a 5 horas al día (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

La información de reconocimiento de las comunidades indica que la caza, la pesca, la agricultura, la crianza de aves de corral, el comercio menor y la remediación del derrame del petróleo son las principales actividades económicas de las comunidades nativas amazónicas de la cuenca del río Morona, citando a los informes de gestión (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

Según datos del INEI 2015, citados por MIDIS, el 21,3% de la población del distrito de Morona presenta tres necesidades básicas insatisfechas: el 66,9% de las viviendas no cuentan con desagüe de ningún tipo, el 55% de hogares está en situación de hacinamiento y el 23,4% de hogares tiene niños que no asisten a la escuela. En cuanto al ámbito de salud, la misma fuente señala que el 34,1% de la población no tiene ningún

seguro de salud. Respecto de la morbilidad, el Informe de Gestión Anual señala a enfermedades diarreicas agudas (EDAS), infecciones respiratorias agudas (IRA), dermatopatias, anemia y parasitismo intestinal como las enfermedades con mayor incidencia en la población (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

### 7.2.2. Cuenca del Napo

La provincia de Maynas y los distritos de Napo, Mazan, Torres Causana y Las Amazonas están comprendidos en la intervención de la PIAS Napo. En ellos se encuentran los pueblos indígenas kichwa, secoya, yaguas, arabela, madija, achuar,ikitu, kandozi, y murui-munani, según la información del Informe de Gestión de la PIAS de esta cuenca para el año 2016 (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

La información del INEI hacia 2015, citada por MIDIS, señala que de los cuatro distritos que conforman la PIAS Napo, es el de Torres Causana el que presenta los porcentajes más altos con respecto a Necesidades Básicas Insatisfechas con el 24,8%. El 89,3% de sus viviendas no tiene desagüe de ningún tipo, el 81,3% de sus hogares no cuenta con alumbrado eléctrico, el 72,7% de la población vive en viviendas con hacinamiento y el 26,2% de hogares tiene niños que no van a la escuela (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

Con relación a la existencia de centros educativos en las comunidades intervenidas, los datos del Informe de Gestión Anual citados por MIDIS señalan que las comunidades asentadas en la cuenca del río Napo cuentan con al menos un centro educativo: el 79% de las comunidades cuentan con una institución educativa en el nivel inicial, el 96% de ellas en el nivel primaria y 36% en el nivel secundario. Respecto a los servicios de salud, el 43% de las comunidades señalan contar con una posta médica (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

Dentro de las principales actividades económicas se encuentran la producción agrícola (plátanos, yuca, arroz, maíz y cacao), crianza de animales (aves de corral, chanchas y vacunas), pesca, caza, comercio fluvial, restaurantes y bodegas medianas y pequeñas (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

### 7.2.3. Cuenca del río Putumayo

De acuerdo con los informes de gestión de las dos PIAS que atienden esta cuenca, citados por MIDIS, la PIAS Putumayo 1 atiende a los distritos de Putumayo y Yagua, mientras que la PIAS Putumayo II atiende a los distritos de Teniente Manuel Clavero, Rosa Panduro y Putumayo. Los pueblos indígenas atendidos por ambas PIAS son kichwa, bora, kukama, madija, yagua, ocaina, secoya, tikuna y murui-munani (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

Respecto de la información presentada en los Informes de Gestión, las comunidades atendidas por la PIAS Putumayo I cuentan con por lo menos un centro educativo: 36% de ellos en el nivel inicial y 82% en el nivel primaria y secundaria. Mientras tanto, en la PIAS Putumayo II el total de comunidades comprendidas cuenta con por lo menos un centro educativo; no obstante, no se cuenta con información respecto de los niveles a los que se atiende (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

En relación con la población en hogares con tres Necesidades Básicas insatisfechas (NBI), la información del INEI hacia 2015 citada por el MIDIS indica que el distrito Teniente Manuel Clavero presenta el 14% frente al 5% del distrito de Putumayo. Así, las viviendas sin desagüe de ningún tipo son el 65,4%, la población en viviendas con hacinamiento el 43% y la población de hogares con niños que no asiste a la escuela, el 28% (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

Con relación a las principales actividades económicas, los informes de gestión citados por MIDIS señalan que la población se dedica mayoritariamente a la pesca, a la extracción maderera y a la agricultura principalmente de yuca, plátano y maíz (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017).

Respecto a las enfermedades y afecciones recurrentes en las comunidades atendidas por las PIAS Putumayo I y II, persisten las diarreas, las enfermedades tropicales como la malaria y el dengue. Esto resulta muy preocupante si se considera que solo el 13% del total de comunidades cuentan con un centro de salud (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2017)

## 7.3. Contexto cultural

La Amazonía peruana es la región que concentra la mayor variedad cultural y lingüística del país, ya que en ella viven 416,965 pobladores que pertenecen a 51 pueblos indígenas reconocidos oficialmente, cuyos miembros hablan 43 de las 47 lenguas indígenas existentes en el Perú (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016).

Particularmente, entre los distritos de interés del ámbito de las PIAS Amazónicas se ha identificado que conviven 16 Pueblos Indígenas; mientras que en las cuencas de intervención de las PIAS se aprecia un total de 14.

**Tabla Nro. 9. Pueblos indígenas presentes en las provincias que son parte de la intervención de las PIAS Amazónicas**

| Cuenca | Provincia | Pueblos Indígenas |
|---|---|---|
| **Napo** | Maynas | Arabela, Awajun, Kichua, Murui- Muinani, Maijuna, Yagua, Secoya, Urarina |
| **Putumayo I y II** | Putumayo | Kukama Kukamiria, Kichua, Murui- Muinani, Ocaina, Maijuna, Shawi, Yagua, Secoya |
| **Morona** | Datem del Marañón | Achuar, Awajun, Chapra, Kukama Kuakamiria, Shawi, Wampis |

Fuente: INEI (2007), citado por Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

La PIAS Napo se relaciona con comunidades Arabela y Urarina; mientras que las PIAS del río Putumayo interactúan con comunidades Kichua, Murui- Muinani, Ocaina, Maijuna, Shawi, Yagua y Secoya. Mientras tanto, la PIAS Morona interviene en comunidades que forman parte de los pueblos Achuar, Awajun, Chapra y Wampis. Los pueblos Kukama Kukamiria y Shawi se encuentran presentes en las cuencas de Putumayo y Morona (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017).

La diversidad cultural y lingüística es uno de los retos que enfrentan las PIAS, lo cual se presenta con mayor énfasis en la cuenca de Morona, en donde se registran lenguas como Wampís, Chapra, Shawi, Candoshi, Awajum y el castellano (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2016, pág. 6). En la cuenca del Napo, predomina la lengua kichwa y en la cuenca del Putumayo se da principalmente el habla española, con menor número de hablantes de idiomas originarios (Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS, 2016, pág. 6)

## 7.4. Contexto institucional

El contexto institucional en donde operan las PIAS de la Amazonía comprende un conjunto de actores que se desenvuelven, principalmente, a lo largo de las comunidades rurales de las cuencas de los ríos Napo, Putumayo y Morona. A partir de la presencia de las PIAS se promueve el diálogo y la comunicación entre representantes de diferentes programas y servicios del Estado con la población amazónica rural.

En ese sentido, de acuerdo con la información recopilada en los diagnósticos de las comunidades intervenidas por las PIAS durante 2016, se encuentra que el principal tipo de instituciones y autoridades presentes son representantes de los sectores Salud, Educación, Interior, RENIEC, Defensa, Justicia, programas sociales, gobiernos locales y autoridades comunales.

**Tabla Nro. 10. Actores presentes en las comunidades de intervención de las PIAS**

| Tipo | Denominación |
|---|---|
| **Representantes Sectores del Estado** | Instituciones educativas de niveles inicial, primaria y secundaria<br>Establecimientos de salud<br>Comisarías<br>Bases del Ejército<br>Juzgados de Paz<br>Registradores de RENIEC<br>DEMUNA<br>Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del río Putumayo – MINAG |
| **Representantes ante programas sociales** | Representantes ante Juntos<br>Representantes ante Qali Warma |
| **Gobiernos locales** | Municipalidades provinciales de Maynas, Putumayo, Datem del Marañón y Loreto<br>Municipalidades distritales de Las Amazonas, Mazán, Napo, Morona, Putumayo, Rosa Panduro, Teniente Manuel Clavero, Torres Causana, Yaguas y Urarinas.<br>Gobernaciones<br>Agentes municipales |
| **Organizaciones sociales de base** | Asociaciones de Padres y Madres de Familia<br>Comités del Vaso de Leche<br>Club de Madres |
| **Autoridades comunales** | Apus/Caciques y miembros de las Juntas Directivas Comunales<br>Policía Comunal |
| **Privados** | Petroperú |

Fuente: Diagnóstico de comunidades visitadas por PIAS, MIDIS 2016

Otro de los elementos relevantes para la interacción de la estrategia PIAS con las culturas amazónicas tiene que ver con sus esquemas de organización, liderazgo y relacionamiento institucional con el Estado.

A pesar de las diversas formas de organización tradicional de los diferentes pueblos de origen indígena en las zonas de intervención de la estrategia, existe un patrón común de delegación de poder comunal en autoridades tradicionales, quienes se convierten en los puntos focales para la interacción de cada comunidad con otros actores sociales e institucionales.

La mayoría de estas poblaciones tiende a otorgar mayor legitimidad a sus autoridades tradicionales que a cargos o funciones mediante las cuales el Estado peruano suele interactuar en el nivel local (alcaldes, tenientes gobernadores, entre otros). Además de las autoridades específicas de cada comunidad (caciques, apus, entre otras denominaciones), las comunidades ubicadas en un determinado segmento de cuenca tienen como práctica general organizarse en federaciones de comunidades indígenas a través de las cuales coordinan objetivos y funciones más allá de una localidad, incluyendo la interacción con autoridades locales, regionales, nacionales u otros actores públicos o privados. Por ello, la organización indígena se configura como un actor relevante con mayor frecuencia en las zonas en donde los pueblos originarios tienen una presencia más fuerte.

Durante el proceso de gestión de las campañas se ha incorporado la intervención de organizaciones indígenas, tales como federaciones de las cuencas de interés.

En el caso de Morona, durante la última campaña de 2017, se convocó a: Organización Campesina del Distrito del Morona (OCADISM), Asociación Agraria Morona (ASAGRA), Nueva Organización Única del Morona (NOUM), Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI), APAM (Asociación de Productores Agrarios del Morona) y FEDEMCEP.

En cuanto a los diagnósticos comunitarios elaborados por MIDIS en 2016, se ha identificado a otras organizaciones como FECONAMCUA, en la cuenca del Napo (Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela); FAWABAM (Federación Arutam Wampis del Bajo Morona), Federación Fernando Rosas, FENADEM (Federación Nativa de Defensa y Desarrollo del Morona) y FECONASHAM (Federación de comunidades Shawi del Morona) en Morona. Como puede apreciarse, la organización indígena se configura como un actor relevante con mayor frecuencia en las zonas en donde los pueblos originarios tienen una presencia más fuerte.

# 8. Descripción de las campañas: Procesos

La preparación de cada campaña PIAS, de acuerdo con las entrevistas e información revisada, es un proceso que demanda una coordinación constante con los sectores. A continuación, se describen los procesos generales de implementación de las campañas a nivel de coordinación intersectorial general y luego los procesos de coordinación para la operación de las campañas.

## 8.1. Procesos generales de coordinación

Las PIAS involucran la participación intersectorial e interinstitucional de las siguientes instancias[3], algunas de las cuales reciben una transferencia de recursos desde el MIDIS y otras se financian con sus recursos ordinarios, como se explicará a continuación.

Desde las primeras etapas del desarrollo de las PIAS, entre los años 2013 y 2015, la mayoría de estos sectores han intervenido en la implementación asignando recursos técnicos y logísticos a partir de sus propios presupuestos. Sin embargo, desde la última campaña del 2015 y durante los años 2016 y 2017, la expansión de la operación de las PIAS a varias cuencas del Amazonas demandó de mayores recursos humanos y logísticos y mantener las operaciones en el tiempo, por lo que fue necesario que algunos sectores requiriesen de presupuestos adicionales a sus recursos propios previamente asignados.

La Ley No 30372 que aprobó el Presupuesto Público del 2016, autorizó al MIDIS a realizar modificaciones presupuestarias hasta un monto máximo de 25 millones de Nuevos Soles a favor de entidades públicas nacionales y regionales con el fin de facilitar la disposición de los recursos necesarios para la implementación de las PIAS. Lo mismo ocurrió el año 2017 con la Ley No 30518, autorizándose la transferencia del mismo monto al Ministerio de Defensa, Ministerio de Cultura, Gobierno Regional de Loreto, MIMP y RENIEC.

Durante los años 2016 y 2017, esto ha permitido implementar, en coordinación con el sector Economía y Finanzas, procedimientos de formulación de montos y aprobación de transferencias y a los sectores Defensa y Cultura, así como al RENIEC y a la Dirección Regional de Salud de Loreto.

Estas acciones de coordinación y acuerdos administrativos supone en términos generales la siguiente secuencia:

- La solicitud por parte del MIDIS a los organismos receptores para la formulación de presupuestos, y el envío de las solicitudes de las entidades involucradas definiendo las intervenciones y acciones específicas que requieren presupuesto.

- Reuniones técnicas de las oficinas de planificación y presupuesto para determinar y proponer las características y secuencias administrativas de los gastos a realizar.

- La elaboración y aprobación de decretos supremos estableciendo las acciones y transferencias de recursos a realizar.

- Luego de la implementación de las campañas PIAS, los sectores intervinientes presentan reportes de ejecución presupuestal que pasan por un proceso de análisis, aprobación y emisión de informes técnicos dando conformidad a las acciones realizadas por los sectores, y se envía al MEF un proyecto de decreto

[3] Información obtenida de informe de trabajo de la coordinadora nacional PIAS (octubre, 2017).

supremo aprobando las transferencias, que se hacen efectivas a la publicación final del mismo.

Estos procedimientos y los acuerdos administrativos que involucran, demandan importantes cantidades de tiempo y dedicación de los sectores. Esto se deriva de la complejidad de que aquellos sectores que requieren de recursos complementarios necesitan que el mecanismo de transferencias condicionadas posteriores a la ejecución de actividades de las campañas ordinarias de las PIAS, opere de modo que los recursos transferidos al final de un período de ejecución, se encuentren disponibles de manera pertinente y en el momento adecuado para asegurar que los sectores cuentan oportunamente con el personal, materiales y logística necesarias para las campañas del siguiente período de ejecución.

El año 2016, mediante Decreto Supremo No 017-2016-EF se autoriza la transferencia de partidas para la implementación de las PIAS desde el MIDIS hacia el Ministerio de Defensa, Ministerio de Cultura, RENIEC, Gobierno Regional de Loreto y Gobierno Regional de Puno. Lamentablemente no se precisan con detalle las actividades que se deben cumplir ni los medios de verificación que deben presentarse.

El año 2017, mediante Decreto Supremo No 011-2017-MIDIS se establecen las acciones que deben realizar para la implementación de las PIAS. En esta norma se establecen con detalle las acciones que el Ministerio de Defensa, Ministerio de Cultura, Gobierno Regional de Loreto, MIMP y RENIEC deben realizar en el marco de la transferencia presupuestaria. Por cada actividad se señala su definición operacional, fuente de verificación, fecha de presentación de informe y peso ponderado (porcentaje de presupuesto ä transferirse que corresponde a cada acción). Al observarse las fuentes de verificación, se encuentra que los informes remitidos no tienen un contenido mínimo, reporte de indicadores u otra forma de verificar la calidad del entregable. A partir de la revisión de los informes enviados por los sectores, se observa que no hubo uniformidad en los formatos de presentación ni un ejercicio de análisis de los resultados alcanzados por parte de los sectores a partir de dichos recursos. Además, se constata que dichos informes no permiten vincular o realizar un seguimiento muy preciso del monto invertido con las metas alcanzadas. Los informes se enfocan en detallar el número de atenciones realizadas por cada campaña y una narrativa de actividades administrativas realizadas en el periodo de tiempo correspondiente.

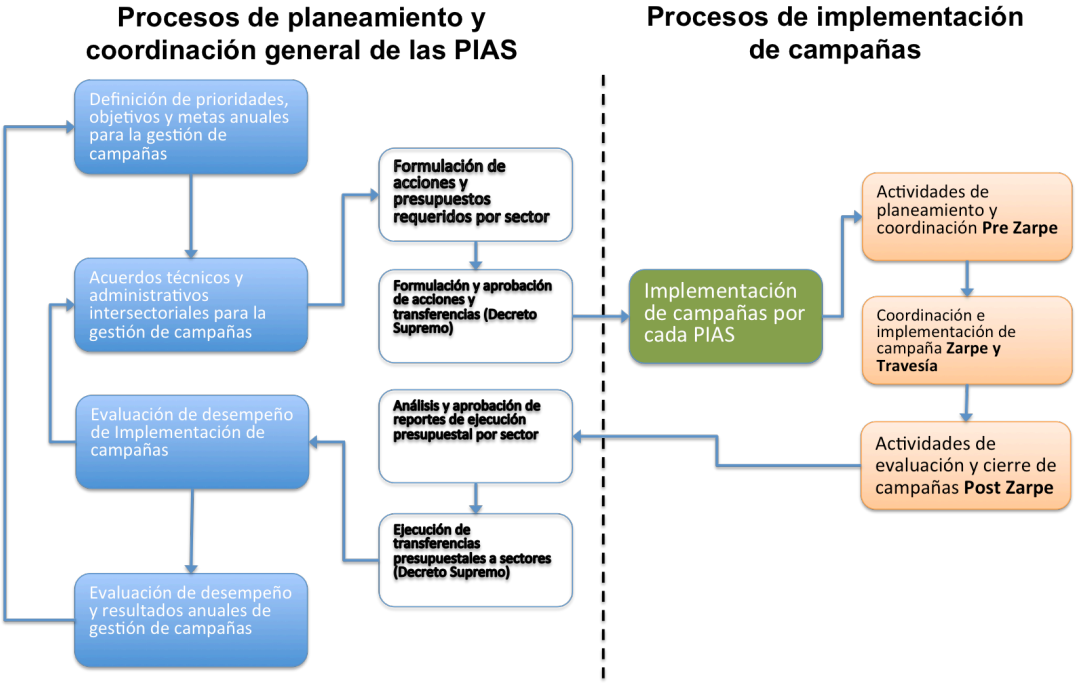
Las siguientes instancias participan en las PIAS con financiamiento obtenido de sus recursos ordinarios:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS): Tiene a cargo la coordinación de la PIAS y brinda los servicios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres- Juntos y del Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65.
- Ministerio de Educación (MINEDU): Brinda los servicios de acompañamiento y asistencia técnica, pedagógica y administrativa a los docentes.
- Ministerio de Salud (MINSA): A través del Seguro Integral de Salud (SIS) se encarga del financiamiento de los servicios de salud brindados en las PIAS.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA): Brinda servicios de prevención y protección a niñas, niños y adolescentes contra las drogas.
- Banco de la Nación (BN): Ofrece servicios desde la ventanilla y cajero automático.
- Las instituciones que recibieron transferencias de recursos por parte del MIDIS para participar en las PIAS son las siguientes:
- Ministerio de Defensa (MINDEF): A través de la Marina de Guerra del Perú se encarga del funcionamiento de los 04 buques (PIAS) en la Amazonía.

- Ministerio de Cultura (MINCUL): Facilita en cada PIAS un (01) Intérprete – mediador cultural, y en cada cuenca tiene un (01) personal responsable para la difusión y organización comunitaria.
- Gobierno Regional de Loreto: A través de la Dirección Regional de Salud – Loreto, brinda servicios de medicina, odontología, obstetricia, laboratorio, enfermería (tópico, vacunaciones y control de crecimiento y desarrollo infantil).
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP): Brinda los servicios del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) y del Programa "Juguemos".
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC): Brinda servicios de trámite de DNI y de Registro civil.

A continuación, se muestra un diagrama con algunos de los procesos involucrados en la gestión de las PIAS

**Gráfico Nro. 5. Flujos de coordinación e implementación de campañas de las PIAS 2016-2017**




Fuente: Elaboracion propia a partir de consultoria de M. Segura (2017) e informes internos MIDIS.

Estos procesos de coordinación general demandan que cada sector implemente a su vez procesos internos propios, que escapan al alcance de esta consultoría, pero que según los entrevistados suelen ser a su vez demandantes de tiempo debido a las exigencias de los mecanismos estatales y administrativos.

## 8.2. Procesos de implementación de las campañas

Como parte de sus funciones para la operación de las PIAS los sectores definen al personal que abordará en la siguiente campaña y los materiales que requerirán para sus tareas. En específico, MIDIS en sus tareas de coordinación solicita a los sectores el personal que abordará en cada campaña. Por su parte MGP y MINCUL son los únicos sectores que tienen labores específicas para la operación de las PIAS. Los pasos y procedimientos para abordar no están normados a partir del MIDIS, cada sector

implementa esto de acuerdo a sus normas internas. Lo que se ha desarrollado y que se describe a continuación a nivel de coordinación, es más bien resultado de la práctica de operación de las PIAS.

Las PIAS Amazónicas (Napo, Morona, Putumayo I y Putumayo II) han realizado 5 campañas durante el año 2017. Cada campaña incluye cuatro etapas:

a. Etapa del pre - zarpe
b. Etapa del zarpe
c. Etapa de la travesía
d. Etapa del post - zarpe

### 8.2.1. Etapa del pre zarpe

Es el periodo de organización de la campaña, se inicia luego del taller de balance post zarpe de la anterior campaña.

◊ **Elaboración del PIM**

Un elemento clave en esta etapa es la elaboración del Plan de Intención de Movimiento (PIM). El Plan de Intención de Movimiento es el instrumento que articula el cronograma de visita de cada PIAS a los diferentes puntos de atención en cada cuenca. Este documento es elaborado a nivel de propuesta por parte de la Marina de Guerra del Perú, sobre la base de criterios como: navegabilidad del río, número de comunidades y puntos de atención, y número de habitantes.

El PIM describe el cronograma de la PIAS, señalando las comunidades que se visitarán y precisando el tiempo de navegación y de permanencia en cada comunidad. Asimismo, establece las horas de arribo y de zarpe en cada comunidad/localidad.

◊ **Coordinación y organización[4] previa a la campaña**

La coordinación nacional de las PIAS realiza las siguientes actividades

- Coordinaciones con MINCUL. Se entregan los Planes de Intención de Movimientos (PIM) de la campaña en ejecución, a fin de que personal de este Ministerio realice los talleres de socialización del PIM. Con el MINCUL también se coordina la organización de los talleres de interculturalidad.
- Coordinaciones con la Marina de Guerra del Perú para el desarrollo de los talleres de supervivencia dirigido a los operadores de las Instituciones.
- Entrega de los Planes de Intención de Movimientos (PIM) a las Instituciones a fin de que organicen la travesía con su equipo y tomen las previsiones del caso respecto al período de la campaña.
- Elaboración de la relación del personal tripulante civil (operadores) que prestará los servicios del Estado en las PIAS, según la información que remiten las instituciones respecto al personal que se embarcará y las condiciones de habitabilidad de la PIAS.
- Coordinación con las instituciones sobre el mantenimiento, reparación, y equipamiento necesario de las PIAS para mejorar las condiciones de trabajo y habitabilidad.
- Coordinar con las instituciones sobre el embarque de los equipos, materiales y medicinas necesarias para las atenciones desde las PIAS.

[4] Según referencia de lo realizado durante el año 2017.

- Taller de habilidades blandas (durante la 3era y 4ta campaña del 2017) para los servidores públicos que traajarán a bordo de las PIAS.

◊ **Taller de interculturalidad y taller de socialización del PIM**

Desde su incorporación, el año 2015, el Ministerio de Cultura inició su involucramiento para facilitar la participación de la población indígena. Como parte de esta labor se implementan talleres de interculturalidad, en los cuales los operadores (servidores públicos) que abordarán las PIAS reciben capacitación e información sobre las características culturales de las comunidades que visitarán.

Otra tarea importante son los talleres de socialización del PIM. Estos talleres los realizan en cada cuenca un equipo de enlace del MINCUL (compuesto por un representante y un documentalista) para difundir entre las comunidades beneficiarias de cada cuenca el cronograma del PIM y los servicios que se brindan en la PIAS. Para ello, se cuenta con un juego de cartillas informativas por cada servicio, que combina gráficos y textos en los idiomas predominantes de cada localidad. El propio PIM se presenta en una versión "amigable" para mejor comprensión de los pobladores. En los talleres los comuneros pueden dialogar con el personal de enlace sobre los temas de interés vinculados con la llegada del buque a sus territorios. Luego de ello, se suscribe un formato de acta estándar.

### 8.2.2. Etapa del zarpe

Se denomina zarpe a la partida de la PIAS y dura un solo día. En esta etapa la coordinación de las PIAS realiza las siguientes actividades:

- Coordinaciones con la MGP sobre las actividades del zarpe, tales como: programa de la ceremonia de zarpe, ubicación del zarpe, invitados, etc.
- Envío de invitaciones a las instituciones que prestan servicios en las PIAS para su participación en la ceremonia del zarpe.
- Coordinaciones con los tripulantes de las PIAS para la participación de sus familiares en el zarpe.
- Entrega de las listas de representantes institucionales e invitados a la MGP.
- Participación en el zarpe.

### 8.2.3. Etapa de la Travesía

Inicia con el zarpe de la PIAS y culmina con su retorno al punto de partida (Iquitos). El tiempo que dura esta etapa es de 30 a 45 días, dependiendo de los periodos de creciente y vaciante del río.

De acuerdo con lo especificado en el Plan de Intención de Movimiento, la presencia de una PIAS en determinado territorio puede durar entre uno y tres días. Los servicios de las PIAS se ofrecen dentro (servicios internos) y fuera (servicios externos) del buque. Estos servicios son prestados a los habitantes luego de un espacio protocolar, denominado "Reunión de Apertura".

◊ **Reunión de Apertura**

Luego del atraque de la embarcación en una comunidad y la habilitación de los accesos, se realiza una Reunión de apertura en donde participan los operadores PIAS, liderados por el coordinador del MIDIS, y las autoridades y habitantes de la comunidad. Durante las primeras campañas del año, estas reuniones incluyen un espacio de presentación de cada operador y los servicios que se brindan al interior del buque. Luego de esto, se da paso a las preguntas, recomendaciones y coordinaciones con la comunidad. Hacia las últimas

campañas del año, las reuniones se vuelven más breves, puesto que las familias ya se encuentran más familiarizadas con los procesos.

La reunión de apertura sirve también como espacio para invitar a los líderes de comunidad a sostener una reunión que es dirigida por el MIMP y DEVIDA, en la que se trata el tema de Justicia Comunal, además se planifica las actividades externas que se desarrollarán en la comunidad y cómo las autoridades deben apoyar para su organización.

### ◊ Servicios dentro de la PIAS

Dentro de las PIAS están ubicadas las oficinas o consultorios, en los cuales los servidores públicos brindan los servicios de su institución a cada persona de manera individual, motivo por el cual también se denomina "servicios individuales". Estos servicios se miden con dos indicadores:

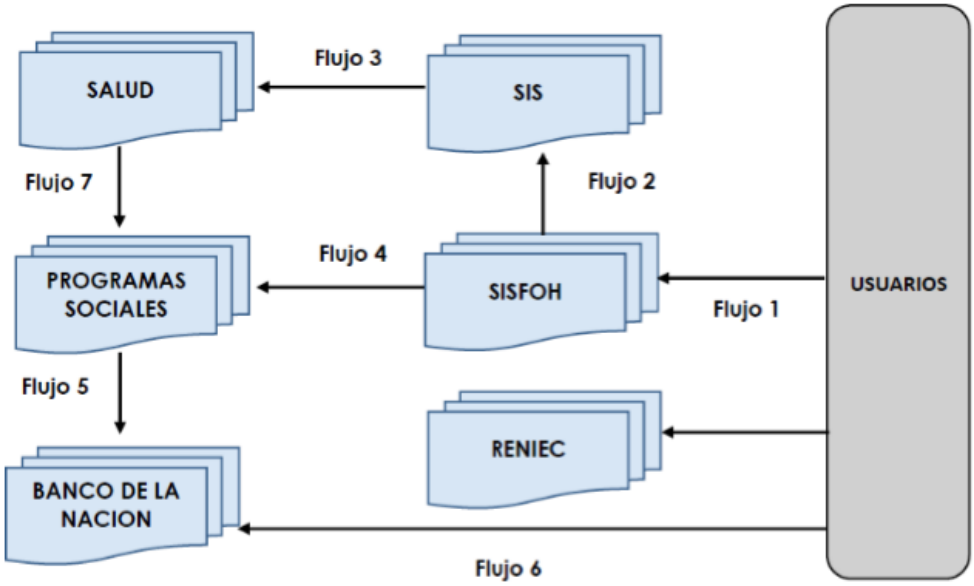
- Número de "atendidos", que es la cantidad de personas que reciben los servicios de la institución. Por tanto, se denomina personas atendidas por cada institución.
- Número de "atenciones", es la cantidad de servicios que cada persona recibe de un servidor público por institución.

Los procedimientos pueden variar ligeramente en cada embarcación y según el desarrollo de cada campaña; sin embargo, en general, se presentan los siguientes procesos: (a) Recepción, (b) Identificación, Registro y Afiliación, a través del SISFOH-RENIEC-SIS (flujos 1 y 2), (c) Atención en servicios de salud (flujo 3), (d) Atención en servicios internos BANCO DE LA NACIÓN, JUNTOS, PENSIÓN 65 (flujos 4, 6, 7)

Además, es necesario resaltar que en varias partes del proceso los flujos pueden retornar a SISFOH, SIS y RENIEC; por ejemplo, en caso de que se detecte alguna irregularidad o la necesidad de actualizar datos.

El Ministerio de Cultura a través del mediador cultural apoya en la traducción de información que se brinda a los usuarios, respondiendo a las demandas de cada operador o interviniendo cuando lo solicitan los usuarios. También orienta a los usuarios explicando y aclarando dudas sobre lo que deben hacer en cada entidad.

**Gráfico Nro. 6. Flujograma al interior de las PIAS**




Fuente: Informe PIAS Putumayo I 3ra. Campaña 2016. Dirección General de Políticas y Estrategias. MIDIS

**RECEPCIÓN**
Culminada la reunión de apertura, el/a coordinador/a de la PIAS invita a la población a que hagan usos de los diferentes servicios. La población ingresa a la sala de espera, de acuerdo con la capacidad de aforo que tiene la PIAS.

Si las personas ya cuentan con DNI y fueron previamente focalizadas por el SISFOH, pueden proceder a realizar los procesos 3 y 4, según lo requieran.

**IDENTIFICACIÓN, REGISTRO Y AFILIACIÓN, A TRAVÉS DEL SISFOH-RENIEC-SIS (flujo 1)**

- SISFOH

El padre o madre porta los DNI de todos los miembros de la familia y así puede actualizar la clasificación socioeconómica del hogar. Los usuarios que ya hicieron uso del servicio del SISFOH, se dirigen al servicio del Seguro Integral de Salud (SIS) para el aseguramiento respectivo. (Flujo 2).

- SIS

El padre o madre de familia se aproxima con todos los DNI al Seguro Integral de Salud (SIS) para que se realice la actualización de datos.

Además, se brinda orientación de la importancia del SIS. En ese momento el SIS pega un sticker en el DNI con el número de SIS, para que se pueda identificar rápidamente al usuario/a en las próximas atenciones.

- RENIEC

La población, posteriormente a las reuniones de apertura, puede acudir directamente al servicio de RENIEC para diversos trámites que brinda esta institución si así lo desea. Sin embargo, se observa que algunas coordinaciones PIAS procuran que, con el fin de asegurar la mejor cobertura posible, todas aquellas personas que harán uso de servicios médicos terminen su registro y obtengan un turno de atención, luego de lo cual pueden aprovechar su tiempo de espera para acceder a servicios fuera del flujo de salud, como RENIEC o incluso servicios sociales (JUNTOS/PENSION 65).

**ATENCIÓN EN SERVICIOS DE SALUD (flujo 3)**
El flujo de pacientes en los servicios de salud se da de forma paralela al resto de flujos de atención. Por un lado, se presentan los pacientes que ya tienen DNI- SIS y están afiliados a programas sociales; pero también pueden acudir pacientes que no cuentan con alguno de estos.

En el primer caso, el padre o madre de familia que pasó por el servicio del SIS, se aproxima con toda la familia al área de triaje (peso, talla, presión arterial) presentando su número de historia clínica otorgado por el PIAS en las travesías anteriores. En triaje se evalúan las necesidades del paciente y se lo deriva al servicio de salud que corresponda.

Existen estrategias sanitarias que no dependen de la subvención del SIS, como planificación familiar, vacunas, entre otras. A través de la presencia de usuarios en estos servicios se identifica personas que no poseen DNI, clasificación socioeconómica y/o SIS (no cuentan con sticker en el DNI) e inmediatamente se les deriva al SISFOH para su clasificación socioeconómica y/o se le insta a acercarse a RENIEC para consultar e iniciar tramite de obtención de DNI.

En estas alternativas de flujo cobra mucha relevancia la interacción entre el equipo a cargo de la función de TRIAJE y los funcionarios encargados de tareas de registro (SIS-SISFOH), pero también su nivel de articulación con los equipos de otros servicios del buque, puesto que tienen la oportunidad de ayudar a los usuarios a decidir la mejor forma de direccionar los flujos para los servicios que requieran.

**ATENCIÓN EN SERVICIOS INTERNOS BANCO DE LA NACIÓN, JUNTOS, PENSIÓN 65 (Flujos 4, 5, 6)**

Aquellas personas que ya tienen DNI y están debidamente focalizadas por el SISFOH, pueden pasar directamente a ser atendidas por los programas sociales (JUNTOS, PENSION 65).

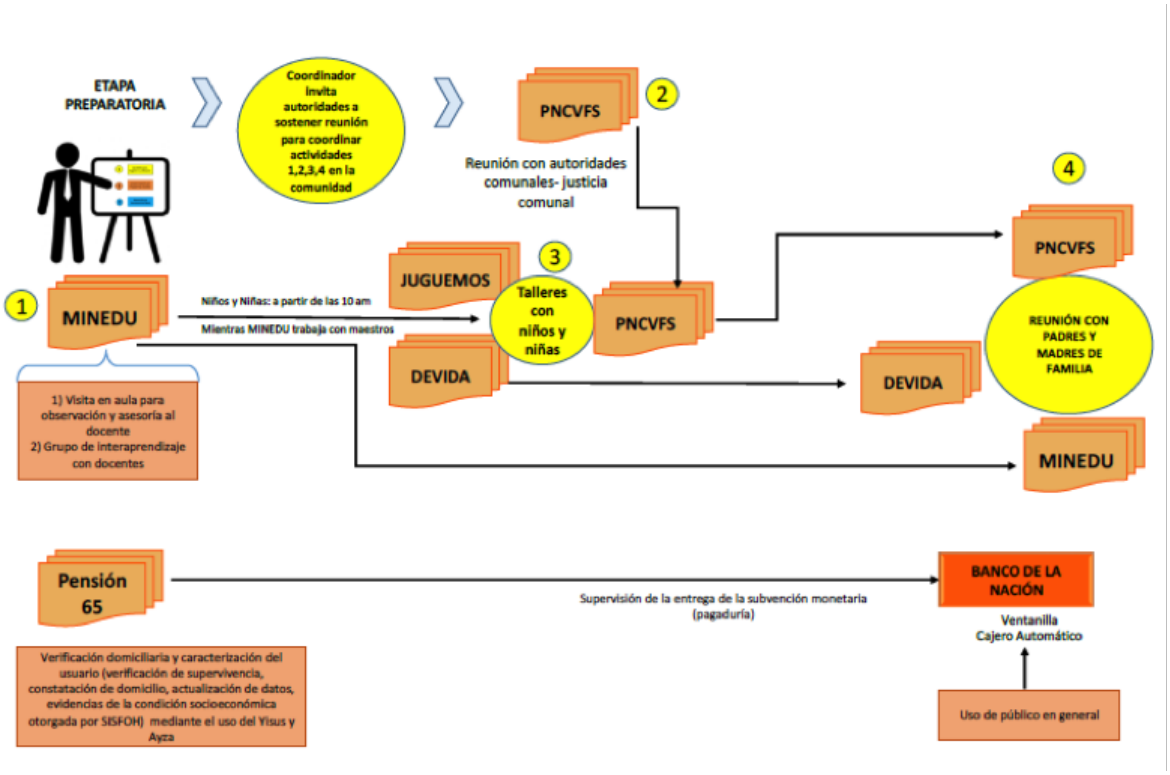
Las personas que ingresan a pagaduría con el fin de hacer el cobro de los programas sociales primero pasan por los servicios de Juntos o Pensión 65, para actualización de datos y/o información sobre su situación actual (suspensión).

A partir de la actualización de datos de la persona se corrobora que cumple con lo requerido por el programa social y que no ha sido suspendida, pasa al Banco de la Nación, para el cobro respectivo.

◊ **Servicios fuera de la PIAS**

El personal de las instituciones realiza actividades grupales o masivas, como charlas, capacitaciones, sesiones demostrativas, trabajos grupales, juegos, visitas domiciliarias, donde interactúan con las familias de las comunidades, denominándose actividades colectivas o "servicios colectivos".

**Gráfico Nro. 7. Flujograma al exterior de las PIAS**




Fuente: Informe PIAS Putumayo I 4ta. Campaña 2016. Dirección General de Políticas y Estrategias. MIDIS

En las actividades externas, los mediadores culturales del MINCUL también intervienen como intérpretes cuando son solicitados por los funcionarios de MINEDU, MIMP o DEVIDA. Asimismo, tienen la función de identificar las características culturales de cada comunidad a fin de incorporarlas en futuras intervenciones.

1. En la mañana (hora de inicio de dictado de clases) el MINEDU coordina con los maestros de escuela para realizar la visita en aula para observación y asesoría al

docente. Luego, organiza el grupo de inter-aprendizaje con docentes y en horas de la tarde, se reúne con los padres de familia para la sensibilización sobre el modelo de educación intercultural bilingüe, esto última en coordinación con MIMP y DEVIDA.

2. En horas de la mañana, el personal del *MIMP-PNLCVF* se reúne con las autoridades de la comunidad para tratar de afrontar y fortalecer capacidades en Justicia Comunal para enfrentar la violencia familiar y sexual; además brinda el servicio de Identificación y derivación para la atención de casos de violencia familiar y sexual.
3. Posterior a ello y culminada la labor con el Programa JUGUEMOS, inicia actividades con los niños y niñas, y en horas de la tarde, previa coordinación, se reúne con los padres y madres de familia.
4. En coordinación con MINEDU, culminada la visita en aula para observación y mientras se realiza asesoría al docente, el Programa Juguemos (MIMP) inicia sus actividades con sesión lúdica con niñas, niños y adolescentes. De acuerdo con el tamaño de la población esta sesión también puede realizarse en horas de la tarde.
5. En coordinación con el MIMP y MINEDU, DEVIDA desarrolla talleres de fortalecimiento de habilidades socioafectivas para niñas, niños y adolescentes, y padres y madres de familia.

**Compensación por programas sociales**
El/a promotor/a de Pensión 65 realiza la verificación domiciliaria y caracterización del usuario (verificación de supervivencia, constatación de domicilio, actualización de datos, evidencias de la condición socioeconómica otorgada por SISFOH) mediante el uso del aplicativo Ayza. También se da orientación al adulto mayor para que este pueda cobrar la subvención monetaria (pagaduría) en el Banco de la Nación de la PIAS.

◊ **Actividades de coordinación, seguimiento y reporte**

Durante la travesía, el Coordinador de cada PIAS a bordo, tiene la responsabilidad de articular y coordinar con los servidores públicos de las instituciones que brindan servicios en cada PIAS, para que la dotación de los servicios que se brindan dentro y fuera de las PIAS, se lleve a cabo de forma adecuada.

El personal de cada una de las instituciones que brindan servicios en las PIAS reporta también a sus respectivas instituciones respecto a las acciones que van desarrollando.

Desde la sede central, la coordinación nacional de las PIAS realiza tres actividades:

a) Monitoreo y seguimiento a distancia: incluye la comunicación diaria con los coordinadores, la revisión de reportes semanales de incidencia, el envío de información a los sectores según necesidades y revisión de reportes semanales de atenciones.

b) Visitas de monitoreo y supervisión a las PIAS. Estas visitas fueron planificadas y organizadas con las instituciones involucradas, también se coordina la solicitud de autorización a la MGP para el ingreso de monitores y supervisores a las PIAS.

c) Coordinación con MINCUL para la organización de los talleres de validación del Plan de Intención de Movimiento (PIM).

◊ **Taller de validación del PIM**

Por su parte el MINCUL lleva a cabo los Talleres de validación del Plan de Intención de Movimiento – PIM. En estos talleres una primera propuesta del PIM es presentada por miembros del MINCUL ante los líderes de las organizaciones indígenas, quienes tienen la potestad de solicitar cambios, los que pueden suponer por ejemplo la inclusión de nuevas

comunidades y el incremento de número de días de visita. Estos pedidos son evaluados e incluidos, según su viabilidad.

### 8.2.4. Etapa del Post Zarpe

Inicia con la llegada de la PIAS al punto de inicio y culmina con el taller de balance (taller post zarpe) de los resultados de la campaña. El tiempo que dura esta etapa es de aproximadamente 3 días.

Para la ejecución del taller mencionado, la coordinación nacional PIAS realiza el diseño, organización y conducción del mismo. El objetivo es obtener propuestas y recomendaciones para la siguiente campaña.

# 9. Hallazgos

## 9.1. Sobre el diseño de las intervenciones PIAS

### 9.1.1. Marcos de objetivos que determinan el diseño operativo

#### ◊ La información y diagnósticos de base

Los testimonios de funcionarios sectoriales entrevistados sugieren que, durante los primeros años de desarrollo de la intervención de las PIAS, el diseño operativo inicial en términos de organización, logística y equipamiento, no estuvo basado en un proceso pautado de estudios y establecimiento de líneas de base sobre las poblaciones a intervenir.

Por ejemplo, el diseño mismo de la infraestructura de las primeras PIAS no se basó en un análisis multisectorial exhaustivo de las brechas de servicios y necesidades a ser atendidas en campo. Por ello la construcción y habilitación inicial de los primeros buques no incorporaba características técnicas y áreas de servicio requeridas para dar mayor pertinencia y efectividad a las atenciones brindadas.

Sin embargo, esto no quiere decir que las intervenciones no contaron con elementos básicos de priorización. Durante los primeros años el establecimiento de objetivos, metas y planes operativos para las PIAS se basó en la experiencia y el conocimiento que tenía la MGP de las zonas a intervenir y gradualmente contó con una participación e involucramiento creciente de otros sectores conforme se elevó la prioridad política de esta intervención en la Amazonía a partir del interés de la propia Presidencia de la República.

Con la intervención del MIMP en la coordinación de la intervención se introdujeron progresivamente elementos de estrategias de desarrollo social. La intervención del MIDIS, encargado de la coordinación de las PIAS entre 2015 a 2017, profundizó el involucramiento y el ordenamiento de la participación del Estado, articulando progresivamente los intereses y experiencias previas de otros sectores, tales como el MINSA, RENIEC, en el desarrollo de estrategias de servicios itinerantes en zonas apartadas del país.

El testimonio de funcionarios del MIMP indica que también se incorporó gradualmente la coordinación con las comunidades locales en las zonas de intervención para precisar las necesidades y prioridades de atención. Se realizaron visitas de campo y reuniones generadas en el marco de las PIAS, o también como parte de otras actividades de coordinación de servicios sectoriales, como por ejemplo proyectos coordinados entre el MIDIS y RENIEC para el registro civil y entrega de DNIs a poblaciones de la Amazonía. Estos eventos permitieron establecer contacto con comunidades y federaciones de diversas cuencas e identificar prioridades y potenciales servicios en cada zona.

En las últimas etapas de coordinación del programa, se puede apreciar el resultado de esta evolución en el manejo de información de diagnóstico en el caso de la PIAS Titicaca, puesta en marcha en la segunda mitad del 2017. Según indican los entrevistados, el análisis previo que hizo el sector salud de los principales factores de morbilidad en la zona a ser atendida permitió contar oportunamente con diagnósticos y criterios que orientaron la selección de los servicios a prestar. Esta información influyó incluso en el rediseño de la infraestructura del buque asignado para las atenciones en el Lago.

En suma, no existe un proceso estándar para realizar el diagnóstico de cada cuenca intervenida y la población a atender en cada una de ellas. Por ende, no se establecen

metas de atención ni se tiene identificadas necesidades especiales (relacionadas a interculturalidad o a composición demográfica) en los territorios que se intervienen.

◊ **Los criterios de diseño**

Si bien a mediados del 2015 no se contaba necesariamente con información sistemática de base sobre la situación de las comunidades de las cuencas intervenidas, los testimonios y documentos revisados indican que la priorización y selección de las comunidades a ser atendidas se basaron en criterios objetivos para articular la oferta disponible a la demanda potencial.

Un primer conjunto de criterios se relaciona con las características del territorio, la navegabilidad y la ubicación de las poblaciones con respecto a las vías fluviales. Para ello se habría tomado en cuenta el conocimiento de la MGP como operador fluvial en las cuencas, así como la información de los propios gobiernos y comunidades locales acerca de los centros poblados existentes en cada circunscripción. Si bien no se determinaron áreas de influencia, los entrevistados indican que los representantes de comunidades indígenas consideraron la facilidad de acceso a las comunidades seleccionadas que tenían los pobladores de localidades no atendidas por las PIAS.

Un segundo conjunto de criterios se relaciona con las características socioeconómicas y demográficas de las poblaciones de la zona de intervención. Es probable que el tamaño de las poblaciones a ser atendidas haya sido un factor central para estimar la demanda potencial de servicios, y tomar decisiones, por ejemplo, como la duración o la frecuencia de las campañas a lo largo de una cuenca.

A pesar de no haberse realizado estudios o una determinación sistemática de líneas de base social o brechas de cobertura de servicios públicos, la información disponible sugiere que organismos sectoriales con mayor presencia en la zona (principalmente Salud y Educación), contaban con un conocimiento general acerca de los principales problemas y necesidades de las poblaciones locales. Funcionarios del MIDIS informan de visitas de campo y contacto frecuente con representantes de federaciones y comunidades nativas durante el año 2015, que habrían permitido complementar información local de manera directa.

De acuerdo con los testimonios de funcionarios y la revisión de documentos de diseño, es probable que, en la implementación de las PIAS para el período 2015-2017, la priorización y selección inicial de las poblaciones a atender se haya basado principalmente en los criterios de tamaño de los centros poblados y su accesibilidad más directa por vía fluvial, más que en el análisis específico de la demanda y brechas sectoriales a cubrir. El objetivo principal, sobre todo en las primeras campañas, fue lograr la mayor cobertura posible de atenciones en aquellos poblados accesibles para las PIAS.

Durante el año 2017, con el diseño operativo básico mejor articulado, se vienen realizando procesos de recopilación y análisis de información local y sectorial que permitiría la determinación más precisa de brechas de cobertura y atención para organizar mejor la oferta a desplegar en nuevas campañas (ver más detalle en 9.3.1).

En suma, con respecto al diseño de las PIAS, se puede señalar que durante las distintas gestiones a cargo de su coordinación, no se ha desarrollado ni formalizado un documento técnico que establezca un diagnóstico consensuado, un árbol de problemas y objetivos (o metodología, similar), una teoría de cambio (o metodología, similar), los objetivos y metas, ni indicadores de desempeño por niveles (insumo, actividad, producto, resultados) de su implementación ni estrategias ni definiciones operativas que guíen las condiciones y características para la prestación de los servicios. Mientras que por otro lado, los cambios de coordinación habrían generado diversas formas de concebir el accionar de las PIAS pero sin plantearse oficialmente en un documento.

◊ **Carencia de instrumentos generales de gestión para las intervenciones de PIAS**

A partir de la revisión de documentos y los testimonios de funcionarios y exfuncionarios entrevistados, se verifica la carencia general de un proceso de diagnóstico y diseño alineados con políticas y estrategias específicas, que habría condicionado limitaciones importantes para el desarrollo de un marco general de objetivos y resultados esperados que oriente la gestión de las intervenciones de las PIAS en el mediano y largo plazo.

En este sentido, la implementación de las PIAS durante sus primeros años y en su etapa de articulación entre 2016 y 2017, a pesar del importante logro de la formulación y aprobación de la EASS en 2016, se ha realizado a partir de la definición de prioridades y metas operativas, más enfocadas en la consolidación y fortalecimiento de un diseño operativo que en el alineamiento con planes y estrategias nacionales relevantes.

La implementación de las campañas de PIAS en los últimos dos años no se realizó en el marco de planes estratégicos anuales o multianuales que especificaran los objetivos, resultados, indicadores y metas del programa. No se contó con documentos formales de gestión que procesen diagnósticos o formulen problemas priorizados, así como teorías de cambio y marcos lógicos que orientarán el desarrollo de planes operativos; tampoco se contó con instrumentos y procedimientos formales de seguimiento y evaluación de desempeño, resultados e impacto de las intervenciones de PIAS (Ver Anexo 6).

Además de la ausencia de documentos e instrumentos de gestión generales, en el nivel de la implementación también es posible apreciar, en especial en el periodo entre 2016 y 2017, un proceso de desarrollo gradual de procedimientos y esquemas operativos para la mejora de las prestaciones de las PIAS en campo. La formulación de flujos de atención y la introducción de reglamentos para organizar el funcionamiento y la convivencia de las misiones fluviales, fueron aportes importantes que le brindaron una coherencia creciente al diseño operativo de los servicios PIAS.

Sin embargo, muchas de estas opciones de organización y definición progresiva de responsabilidades carecieron de un marco formalizado de reglamentos o normas técnicas, emitidas como normativa sectorial o intersectorial, estableciendo el diseño operativo y las guías metodológicas para la implementación de los procesos de coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de las intervenciones de las PIAS. Las propuestas y desarrollos procedimentales logrados en los últimos dos años no se basan en directivas o regulaciones orgánicas como parte de un programa nacional, sino en una variedad de documentos o reportes técnicos desarrollados principalmente desde la coordinación nacional de PIAS en el MIDIS, o en los diseños técnicos de cada uno de los programas o proyectos de los sectores intervinientes en las PIAS, y su implementación en campo se ha logrado en gran medida a partir de consensos operativos alcanzados en el marco de los equipos técnicos nacional y regional.

### 9.1.2. Estructura de coordinación utilizada por el MIDIS entre 2016-2017

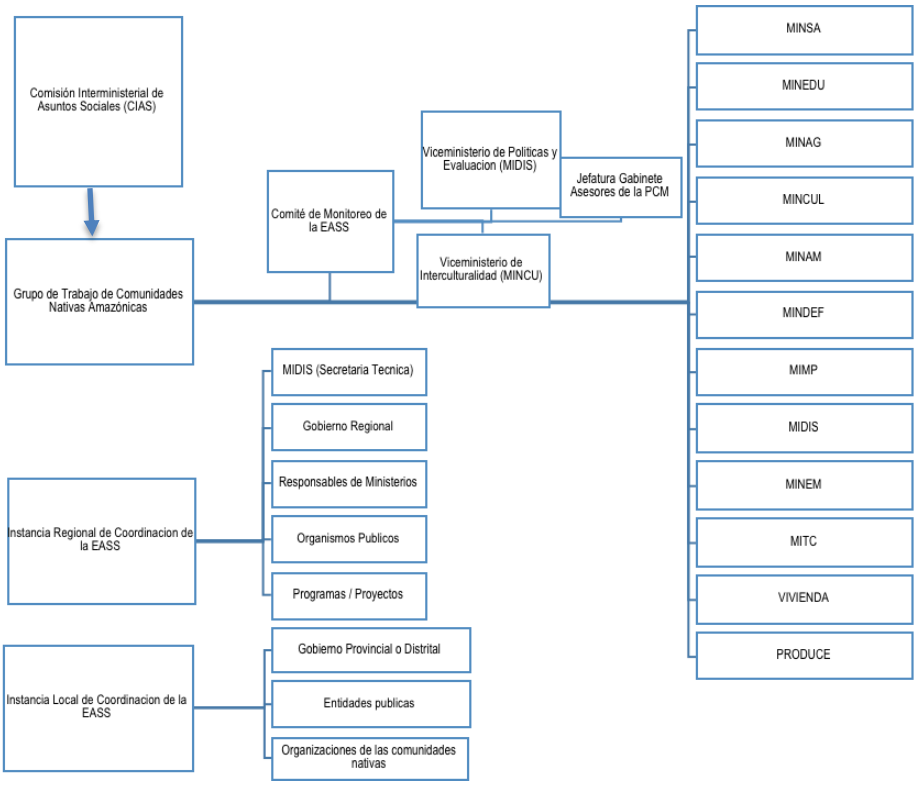
El desarrollo de la estructura de coordinación de las PIAS, al igual que los aspectos de su diseño operativo, ha sido un proceso en evolución marcado, entre otros factores, por recurrentes cambios en la asignación de las responsabilidades de coordinación.

Habiéndose iniciado como una intervención a cargo del sector Defensa, durante los últimos 3 años la conducción de las PIAS ha pasado por otros dos ministerios (MIMP, MIDIS), además de su migración al interior de diversas direcciones y oficinas dentro del MIDIS, culminando con su reciente articulación en el marco del Programa Nacional PAIS.

La gestión de la estrategia PIAS entre 2016 y 2017 se orientó a garantizar la continuidad y el mejoramiento de las prestaciones que ya estaban en marcha desde años atrás, buscando mejorar los procesos de articulación intersectorial tanto en el nivel operativo como en el nivel de estrategias y políticas públicas. En el nivel de políticas se procuró culminar y aprobar la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), como el marco estratégico que debía dar cobertura tanto a las PIAS como a otras acciones de inclusión social.

La EASS cuenta con un diseño de estructura de coordinación que involucraba la interacción de los sectores y los niveles de gobierno desde el ámbito local hasta el nacional.

**Gráfico Nro. 8. Estructura de coordinación de la EASS**




Fuente: Decreto Supremo 003-2016-MIDIS

En el nivel nacional se establecía una coordinación de alto nivel, incorporando la participación de ministros y viceministros, en el ámbito de la PCM bajo la supervisión general de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la PCM, y dentro de los objetivos del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Ley No. 29792 de creación, organización y funciones del MIDIS). En el nivel regional y local se buscaba el alineamiento operativo de los organismos descentralizados y desconcentrados de los sectores, además del involucramiento de los Gobiernos Locales y sociedad civil, para facilitar la ampliación efectiva de cobertura y calidad de servicios sociales en zonas apartadas de la Amazonía.

En un principio (2015-2016) la coordinación de las PIAS habría buscado utilizar una estructura análoga entendiendo que las intervenciones PIAS se orientaban hacia su articulación con otras líneas de acción pública en el marco de la EASS. Sin embargo, de acuerdo con el testimonio de los funcionarios responsables de la coordinación de las PIAS en los últimos 3 años, a pesar de un buen desempeño inicial, el involucramiento político de los sectores en el nivel nacional se fue debilitando gradualmente conforme culminaba la

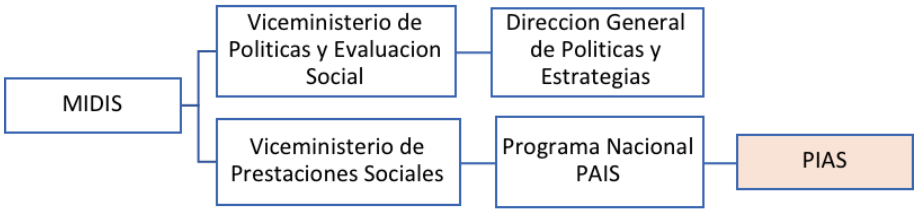
gestión de gobierno 2011-2016. Cabe precisar que dicho gobierno le había dado una fuerte prioridad política al tema de integración de la Amazonía.

Lo que se observa en la revisión de documentos y entrevistas con funcionarios nacionales, es la evolución de una gestión que perdió articulación entre la ejecución de las PIAS y otras líneas de la EASS, tales como la organización de la oferta fija local. La EASS proponía la implementación de acciones que complementaban las capacidades y alcance de diferentes plataformas de oferta fija, itinerante y a distancia, con el fin de alcanzar resultados específicos en materia de inclusión y desarrollo social de comunidades rurales amazónicas. Sin embargo, entre los años 2015 y 2017, gran parte de los esfuerzos de coordinación e implementación se enfocaron en consolidar y extender la operación de las plataformas itinerantes, sin articulación efectiva con la oferta fija local a través de las unidades operativas sectoriales con presencia en las cuencas o los gobiernos locales.

Luego del cambio de gobierno, en la segunda mitad del 2016, la participación de los ministerios a más alto nivel habría disminuido sensiblemente, y la coordinación nacional de PIAS se mantuvo en funcionarios delegados por los sectores al Equipo Técnico Nacional[5], sin un vínculo activo con instancias de coordinación intersectorial en el ámbito de la PCM y la CIAS como el que se mantuvo hasta inicios del 2016 a través del Grupo de Trabajo sobre Comunidades Nativas Amazónicas.

En este contexto de dificultades para la articulación intersectorial en el nivel de las políticas, se percibe una tendencia de la gestión de la estrategia PIAS en 2016 y 2017 hacia un enfoque principalmente operativo, orientado a asegurar la continuidad y el mejoramiento de las prestaciones que ya estaban en marcha desde años atrás. En términos de la coordinación del propio MIDIS, este proceso estuvo marcado además por sucesivos cambios en los instrumentos de organización y funciones, que implicaron el traslado de las funciones de coordinación y seguimiento de las PIAS entre direcciones y áreas al interior del sector, incluyendo la rotación de muchos de los funcionarios a cargo de estas tareas hasta 2016. Con el traslado de PIAS al Programa PAIS aún no se ha definido las instancias de coordinación que se mantendrán.

**Gráfico Nro. 9. Ubicación de PIAS dentro de la estructura institucional del MIDIS**




Fuente: Elaboración propia, a partir de Informe de Transferencia de PIAS.

[5] Cabe precisar que según los documentos de transferencia que han podido revisarse, los miembros del Equipo Técnico Nacional (ETN) han sido nombrados formalmente por sus instituciones (2016), sin embargo, no se tiene confirmación de que los miembros del Equipo Técnico Regional (ETR) hayan sido nombrados de la misma manera, dado que esta decisión le corresponde al Gobierno Regional.

Como consecuencia, los testimonios de funcionarios nacionales, regionales y operativos de las PIAS resaltan una percepción de problemas con la definición y uso eficiente de espacios como el Equipo Técnico Nacional. Los funcionarios esperaban que en el ETN se discutieran temas de estrategia, alcance y articulación de sus programas sectoriales, más allá de las coordinaciones necesarias para resolver temas operativos. También identifican dificultades para organizar de manera más eficiente la participación de los representantes de los diferentes sectores, debido a que cada ministerio designa funcionarios de determinadas direcciones, pero esta representación no asegura necesariamente el involucramiento de otras áreas cuyo aporte es relevante.

Otros espacios de coordinación, como el Equipo Técnico Regional, también estarían siendo subutilizados. Por ejemplo, se menciona que el ETR no tiene mecanismos claros de convocatoria cuando es necesario sesionar para coordinar temas operativos importantes, tales como los preparativos para el abordaje de personal, equipos e insumos dentro de las PIAS. En el caso del ETR en Loreto, desde la perspectiva de algunos de sus miembros, no se logra aún un funcionamiento regular. Este espacio no cuenta con procedimientos formalizados en documentos oficiales que establezca de manera precisa algunas de sus principales funciones.

Ante la urgencia de coordinaciones operativas surge el ejercicio de un liderazgo funcional por parte de la MGP, cuyos coordinadores se comunican directamente con los representantes sectoriales del ETR en Iquitos para intercambiar la información necesaria para la determinación del PIM y las coordinaciones previas para el zarpe de algunas campañas.

La carencia de dispositivos formales que organicen el funcionamiento y responsabilidades de cada instancia de la estructura de coordinación de las PIAS es un factor que parece influir directamente sobre la eficiencia y la eficacia de las intervenciones. Aparte de las menciones de la EASS para una estructura de coordinación general junto con otras líneas de implementación, así como de los reglamentos de organización y funciones del MIDIS, o de documentos de referencia como las normas de convivencia para la navegación o los flujos generales de servicios en campo, las PIAS carecen en general de reglamentos y manuales de operación formalmente establecidos.

Incluso en el caso de los reglamentos internos del MIDIS, estos se refieren a funciones generales dentro de la estructura orgánica del ministerio, no necesariamente vinculados con las necesidades de implementación de las PIAS. Tampoco se han desarrollado instrumentos intersectoriales e intra-sectoriales específicos en los demás ministerios, que faciliten la participación y regulación de las diferentes instituciones involucradas en los niveles nacional, regional y local de las PIAS.

Estas deficiencias en la definición de funciones y espacios de decisión preestablecidos para los espacios de coordinación de PIAS, condicionan una sobrecarga de tareas operativas sobre la coordinación nacional de las PIAS en MIDIS. Es común que la coordinación nacional del MIDIS en Lima se mantenga en comunicación directa con sus coordinadores PIAS en cada buque, y que muchas dificultades de tipo operativo surgidas en campo suelan requerir la intervención directa del nivel nacional para su resolución.

Es necesario destacar que el proceso de articulación de las PIAS con los TAMBOS al interior del Programa Nacional PAIS ofrece una oportunidad de formalizar y fortalecer algunos de estos procesos de coordinación intersectorial e intergubernamental. El establecimiento de una Unidad de Articulación y Gestión de Servicios encargada de promover la participación en la gestión de las plataformas del programa de los tres niveles de gobierno, diversas instituciones públicas e incluso de la sociedad civil, (RM 263-2017-MIDIS, artículo 36), puede contribuir a establecer espacios y procedimientos formales de coordinación y cooperación con impacto directo sobre la efectividad y sostenibilidad de los servicios de las PIAS. En todo caso, aún es necesario implementar estas funciones a

partir de 2018, así como desarrollar los documentos técnicos, acuerdos y procedimientos para llevar a la práctica esta articulación de servicios.

En suma, durante las distintas gestiones a cargo de la coordinación, no se ha desarrollado ni formalizado un documento técnico que establezca un diagnóstico consensuado ni una teoría de cambio (o metodología, similar) que guíen su accionar y su modelo operativo para el logro de los resultados y metas a alcanzar por las PIAS.

## 9.2. Sobre los procesos de implementación de las intervenciones PIAS

### 9.2.1. Procesos de planificación de las campañas

#### ◊ La asignación y gestión de recursos para las PIAS

De acuerdo con las perspectivas de funcionarios del MIDIS y de otros sectores, el tema de la asignación de recursos y transferencias entre sectores habría sido origen de algunas dificultades y riesgos para la implementación de las PIAS.

Cuando el MIDIS asumió la coordinación de las PIAS a finales del año 2015, las PIAS iniciaban un proceso de expansión al entrar en operaciones nuevas embarcaciones y cubrir más cuencas. En etapas anteriores, con menos buques operando a la vez, resultaba viable que otros sectores participantes pudieran involucrar equipos propios en las campañas, a partir de sus recursos presupuestados. Sin embargo, cuando el desafío consistió en colocar en campo a más equipos, al menos uno por cuenca, además de equipamiento e insumos, varios ministerios encontraron que no contaban con el personal y los presupuestos necesarios para la operación de las PIAS a mayor escala.

**Tabla Nro. 11. Transferencias presupuestales a los sectores 2016 y 2017**

| Transferencias 2016 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1° Transferencia | 2° Transferencia | 3° Transferencia | |
| **D.S Que autoriza transferencia** | D.S. N°017-2016-EF | D.S. N°209-2016-EF | D.S. N° 209-2016-EF | |
| ¿Transferencia vinculada a acciones a realizar? | No | Si D.S.N°004-2016 MIDIS | Si D.S.N°011-2016-MIDIS | |
| **Sectores** | | | | **Total** |
| DIRESA Loreto | S/ 1,700,960.00 | S/ - | S/ 2,120,800.00 | S/ 3,821,760.00 |
| DIRESA Puno | S/ 145,080.00 | S/ - | S/ - | S/ 145,080.00 |
| MINCU | S/ 1,579,264.00 | S/ - | S/ 1,303,444.00 | S/ 2,882,708.00 |
| MINDEF/MGP | S/ 5,867,450.00 | S/ 4,692,223.00 | S/ 4,065,283.00 | S/ 14,624,956.00 |
| RENIEC | S/ 214,737.00 | S/ 189,500.00 | S/ - | S/ 404,237.00 |
| **Total** | **S/ 9,507,491.00** | **S/ 4,881,723.00** | **S/ 7,489,527.00** | **S/ 21,878,741.00** |

Fuente: Informes DGPE -MIDIS 2017

| Transferencias 2017 | | | |
|---|---|---|---|
| | 1° Transferencia | 2° Transferencia | |
| D.S Que autoriza trasferencia | D.S. N°041-2017-MEF | D.S. N°283-2017-EF | |
| ¿Transferencia vinculada a acciones a realizar? | Si D.S.N°001-2017-MIDIS | Si D.S.N°011-2017-MIDIS | |
| | | | Total |
| DIRESA Loreto | S/ 2,022,432.00 | S/ 1,911,172.00 | S/ 3,933,604.00 |
| DIRESA Puno | S/ 507,325.00 | S/ - | S/ 507,325.00 |
| MINCU | S/ 1,669,684.00 | S/ 968,460.00 | S/ 2,638,144.00 |
| MINDEF/MGP | S/ 7,035,688.00 | S/ 6,197,997.00 | S/ 13,233,685.00 |
| RENIEC | S/ 449,844.00 | S/ 299,896.00 | S/ 749,740.00 |
| MIMP | S/ - | S/ 623,030.00 | S/ 623,030.00 |
| Total | S/ 11,684,973.00 | S/ 10,000,555.00 | **S/ 21,685,528.00** |

Fuente: Informes DGPE -MIDIS 2017

En esa coyuntura, y con recursos públicos aprobados para el MIDIS a fin de implementar las PIAS desde el 2016, se elaboraron análisis y acuerdos entre sectores para que el MIDIS pudiera hacer transferencias a los sectores que lo requerían con el fin de no interrumpir los servicios y expandir las atenciones a nuevos ríos. El instrumento utilizado para formalizar este traspaso de recursos fue el mecanismo de transferencias condicionadas, que ya estaba en uso en el MIDIS.

La utilización de este mecanismo implicaba legalmente que no podía realizarse ninguna transferencia sino era contra la verificación de un resultado efectivo, pues era un instrumento utilizado por el MIDIS para "premiar" programas y desempeño de otros sectores que tuvieran resultados e impactos en materia de inclusión social. Sin embargo, la operación de las PIAS requería canalizar estos recursos con anterioridad para poder realizar la contratación de personal, servicios y compra de insumos necesarios.

El proceso de llegar a acuerdos administrativa y legalmente viables que hicieran posible estas transferencias fue motivo de demoras iniciales. Finalmente se habría acordado hacer una primera transferencia no condicionada para asegurar el inicio de operación de campañas en 2016, con cargo a que las siguientes transferencias tuvieran el respaldo de resultados específicos determinados de manera consensuada. A los sectores se les solicitaron entregables diversos no vinculados con el número de atenciones individuales (los detalles de los requerimientos para las transferencias se pueden ver en el Anexo 8).

Desde el punto de vista de los funcionarios a cargo en el MIDIS, esta opción permitió proveer a sectores relevantes como la Marina de Guerra (Ministerio de Defensa), el Ministerio de Cultura o la Dirección Regional de Salud de Loreto, contar con recursos suficientes para permitir una cobertura simultánea de misiones de PIAS en las diferentes zonas de intervención, con la ventaja adicional de asegurar el compromiso de varios de estos sectores con los resultados operativos esperados. Sin embargo, desde la percepción de funcionarios de otros sectores participantes, los procedimientos administrativos que deben ponerse en marcha para movilizar estos, han llegado en ocasiones a poner en riesgo la oportuna disponibilidad de recursos humanos y logísticos.

Se han registrado testimonios sobre casos en los cuales los operadores de la Marina en Iquitos se habrían visto en la necesidad de recurrir a recursos de otras líneas presupuestales y contratos propios en vigencia, para asegurar la continuidad de servicios clave como las telecomunicaciones en los buques, debido a eventuales diferencias con las áreas administrativas del MIDIS acerca del cumplimiento de compromisos y resultados de la transferencia condicionada, que sumados a los tiempos necesarios para contratación pública de bienes o servicios una vez recibidas las transferencias, ocasionaron importantes demoras y riesgos para la operación.

Durante el trabajo de campo en Iquitos, por ejemplo, no fue posible entrevistar al representante del Gobierno Regional ante el Equipo Técnico Regional, porque, según

información de miembros del ETR, tuvo que abordar una de las PIAS para suplir la función de un coordinador faltante para la última campaña del 2017 debido a dificultades en los procesos de contratación.

Otra preocupación relevante de algunos funcionarios, en particular desde la administración del MIDIS, consiste en contar con criterios para evaluar la eficiencia en el uso de los recursos transferidos. Existe la percepción de que algunos sectores no estarían teniendo una productividad adecuada a partir de las transferencias que reciben. Sin embargo, esta evaluación depende en primer lugar de la especificidad con la cual se elaboren los marcos de compromisos o metas a alcanzar como contrapartida de las transferencias condicionadas. Si los compromisos adquiridos consisten principalmente en la cuantificación de un número específico de actividades a desarrollar, el único criterio a aplicar es el cumplimiento de las actividades desarrolladas.

Las evaluaciones revisadas de las PIAS (principalmente las del año 2016) muestran una orientación a la medición de la "productividad" de las campañas y los sectores participantes basada en el número de atenciones e intervenciones realizadas, y hasta el momento no se cuenta con información, líneas de base y procesos de seguimiento para la evaluación de resultados o impactos de la implementación de estas actividades. Sin ese insumo no es posible hacer una evaluación precisa de la eficiencia entendida como relación entre resultados obtenidos e inversión realizada[6].

Luego de lo revisado, es posible señalar que no se ha establecido con claridad y precisión las metas y requerimientos de recursos para los servicios que entregan los sectores (a través de una estructura de costo o proyección de atenciones previas), motivo por el cual los sectores deben reportar avances más allá del número de en términos de atenciones brindadas. Este resultado guarda relación con lo señalado en la sección de diseño: no hay una línea de base que permita establecer una meta para la prestación de servicios.

Es posible intentar hacer consideraciones cualitativas acerca de la mayor o menor utilidad práctica de algunas acciones implementadas por los diferentes sectores en campo, pero no podrán constituir análisis objetivos hasta que todo el programa de las PIAS cuente con indicadores y metas de resultados atribuibles a las intervenciones conjuntas de todas las instituciones participantes o a la participación específica de un solo sector.

### 9.2.2. Procesos de implementación de las campañas

#### ◊ Flujos de atención

Entre 2016 y 2017 se han formalizado propuestas de flujos de atención para los servicios de las PIAS en campo, sin embargo, la revisión de documentos, testimonios de los prestadores y beneficiarios y la observación en campo, permiten identificar una serie de factores que dificultan el desarrollo normal de estos flujos y una atención adecuadamente integrada para los usuarios.

Un elemento que influye en los flujos de atención de los servicios que se brindan es, por ejemplo, el tamaño de la población a atender. Este factor afecta algunos de los servicios prestados tanto cuando existen grandes cantidades de pacientes como cuando el tamaño de la población es pequeño.

En el primer caso, cuando la población es mayor se presentan sobrecargas de trabajo y presión sobre algunos puntos críticos del flujo general, principalmente en los

[6] Consideramos que solo en el caso de los servicios de salud podrían calcularse transferencias en base a atenciones individuales, siempre que se cuente con padrones y cifras claras de la demanda (al 2017 no había datos precisos). Con mejor información sobre padrones de comunidades y registros de atenciones se podrían hacer análisis de ese tipo.

procedimientos de registro inicial de los usuarios, que pueden llegar a provocar cuellos de botella, largos tiempos de espera y eventualmente la no atención de algunos beneficiarios.

En la cuenca del Morona se presenta una alta demanda de la población e insuficiente orientación para los usuarios. Esta dificultad es aún mayor debido a la alta presencia de pobladores indígenas no hispanohablantes. En entrevistas, y durante la observación de campo, se identificó que no existe un procedimiento definido para facilitar la atención a las personas que se dirigen hacia los servicios. No siempre se encuentra una persona que reciba al usuario y le indique hacia dónde dirigirse, en caso de necesitar de uno o varios servicios. Se ha observado que los usuarios actúan con timidez y dudan hacia dónde ir, con quién hablar y cómo desenvolverse en el buque. Esto genera desorganización, filas, tiempos de espera, aglomeración de personas y ruido excesivo.

De acuerdo con las entrevistas, el coordinador PIAS (y en muchos casos también el mediador intercultural cuando no se requiere su apoyo en un servicio específico), realiza la tarea de orientar a los usuarios. Esto pudo ser verificado con observación de campo en el caso de la PIAS Putumayo I, en la cual el comandante del buque incluso asignó a un miembro de su personal militar para estar presente en la sala de espera de la PIAS brindando orientación a los pobladores en caso de necesidad. No es posible afirmar que en todas las PIAS hay una definición formal y efectiva de este rol de asistencia, de manera que sea reconocible y accesible tanto a los operadores de la PIAS como al público.

En el caso de la PIAS Morona, que presenta comunidades de mayor tamaño y que generan niveles más altos de demanda de atenciones durante los días de servicio, se llegó a observar una situación en la cual se negó la atención a un poblador, a pesar de que aún restaban noventa minutos para el cierre de atenciones. Al indagar sobre este incidente, el personal de salud y otras fuentes han señalado que se hace un corte de recepción de pacientes para que no se acumulen las historias clínicas y que con ello se cubra el cupo necesario de atenciones al horario de trabajo. Sin embargo, indicaron, que si la persona que se acerca por fuera de esta ventana o en otros horarios se encuentra en situación de urgencia se le da atención. Al respecto, durante la ocurrencia del incidente no se evidenció que se le pregunte a la persona no atendida acerca del tipo de malestar que la aquejaba. Esta situación puede estar relacionada tanto a la sensibilidad del personal que atiende como a la sobrecarga laboral, que se explica a continuación.

También se recogieron testimonios que señalan que los promotores de DEVIDA y PNCVFS han buscado elaborar estrategias dirigidas a promover el involucramiento y mejorar la recepción de los pobladores optimizando su tiempo. Para ello han diseñado una metodología articulada en una sola sesión conjunta a fin de motivar la asistencia y la sensibilización sobre los temas claves delineados por cada institución. Esto se pudo dar porque los temas a tratar en sus respectivas charlas podian tratarse conjuntamente.

En el segundo caso, cuando la población a ser atendida en una comunidad es pequeña, se han identificado dificultades entre sectores y los servicios ofertados al producirse situaciones de competencia entre ellos por el tiempo y la atención de determinados públicos (autoridades y líderes locales, niños en edad escolar). Los usuarios priorizan el tiempo de presencia de la PIAS en sus localidades para recibir principalmente atenciones de salud o hacer trámites documentarios, antes que actividades de capacitación o coordinación. Este tipo de situaciones generan un importante grado de tensión entre los sectores y el personal de las PIAS, además de poner mucha presión sobre los actores comunales más demandados. En entrevistas realizadas a líderes y lideresas del Putumayo I, a pesar de que reconocen la importancia de muchos servicios externos de las PIAS, coinciden en resaltar que las jornadas de trabajo de las PIAS en sus comunidades suelen ser muy exigentes para ellos y les generan una gran presión.

En el caso de la PIAS Putumayo I, los equipos de servicios internos y externos brindan su servicio a comunidades con una población con baja densidad (la mayoría de las 22

localidades atendidas en esta parte de la cuenca puede llegar a presentar poblaciones de alrededor de 10 familias).

Desde el momento del primer contacto con los líderes locales, el equipo de servicios internos debe iniciar el proceso de registro y procesamiento de atenciones, principalmente en salud. Sin embargo, los equipos de servicios externos (MIMP y DEVIDA principalmente) también necesitan convocar y realizar actividades grupales relativamente prolongadas en tiempo (talleres, reuniones de sensibilización o seguimiento de acuerdos y tareas) con niños o líderes y autoridades locales. Estas mismas personas suelen estar registradas para atenciones médicas desde primera hora de la mañana, siendo posible observar que los equipos externos llegan a sacar a algunos líderes o autoridades de su rol de atención médica para reunirse con ellos en sus respectivas oficinas en el buque, o en casas o locales comunales fuera del mismo. Por ello, algunas personas no se encuentran presentes o deben ser ubicadas cuando les toca ser atendidas en los servicios de salud, tomando tiempo y dedicación de una persona de PIAS para esta tarea.

Ante este tipo de dificultades, el coordinador y el equipo de campo de la PIAS Putumayo I tomaron algunos acuerdos con el fin de facilitar tanto la atención oportuna a los beneficiarios en los servicios internos, como el logro de las metas de intervención de los servicios externos en cada comunidad. Propusieron, por ejemplo, que los servicios externos desarrollen la mayoría de sus actividades principales durante la tarde, luego de dar espacio para que las personas y grupos priorizados reciban la atención de servicios internos en las primeras horas del día. Cuando esto no es del todo posible, también han intentado convocar a algunos líderes y grupos de padres y niños para actividades externas durante las mañanas, con la condición de que un miembro de los equipos externos permanezca en la sala de espera para estar al tanto del avance de los turnos de atención y asegurarse de que se le avise al poblador con tiempo para no perder su turno. No obstante, se observaron dificultades cuando el enlace del equipo de servicios externos no se encontraba en sala de espera cumpliendo con esta función de alerta, o cuando el tiempo que demandaban las actividades externas hacía imposible postergar dichas actividades para las tardes.

Incluso, para la presente evaluación fue difícil acceder a los líderes de algunas de estas comunidades debido a la alta demanda de tiempo que tenían, pudiendo observarse que debían realizar coordinaciones con su población y además eran requeridos por los representantes de los diferentes equipos para trabajar con ellos.

### 9.2.3. Mecanismos y procedimientos de coordinación durante campañas

#### ◊ Los roles de coordinación civil-militar en campo

Frente a la dinámica observada en la intervención de las PIAS, que combina la operación naval, la coordinación civil-naval y la intervención en comunidades Amazónicas, se observa que los roles del comandante de buque y del coordinador civil de PIAS son determinantes para asegurar una adecuada implementación en campo.

Las entrevistas y la observación de campo acerca de la interacción entre los equipos civiles y el personal de la Marina, dentro y fuera de horas de trabajo en las comunidades, indica que, en el caso de la PIAS Putumayo I, el comandante y su segundo oficial comparten la noción del trabajo de las PIAS desde el punto de vista de un servicio público, más que el de una misión ordinaria de la Marina. Parecen asumir sus tareas de comando no sólo desde sus responsabilidades castrenses, sino también como un rol de soporte a funciones de servicio público multisectorial. Se observó en repetidas ocasiones al primer comandante de la PIAS Putumayo I, señalar ante los equipos de la PIAS y la población que durante las campañas no existen funcionarios militares o civiles, sino que todos son “servidores públicos”, y promueve de manera activa este enfoque animando al personal a

realizar cualquier labor tomando como referencia a los ciudadanos a quienes se busca servir.

A pesar de que en términos de la gestión de los buques de la Marina existe una organización del trabajo de la tripulación que se maneja con criterios de seguridad y línea de mando, los comandantes informan e involucran en las reuniones de planificación al personal civil, incorporando sus sugerencias en procesos de decisión y acuerdos.

Asimismo, se promueve una buena convivencia e interacción fluida entre funcionarios militares y civiles, quienes participan conjuntamente de las actividades formales de trabajo en la comunidad, de actividades de proyección social o voluntariado a bordo, así como de actividades informales o de esparcimiento en horas libres. Los propios comandantes buscan dar el ejemplo participando activamente en cualquier proceso de integración, como la preparación de celebraciones para los niños en una comunidad, en las cuales fue posible observar a los dos tenientes a cargo del buque participar incluso de las tareas más sencillas, tales como el servir bocaditos a los asistentes.

Este tipo de actitudes de apertura a las relaciones interpersonales, tanto en horas de servicio como en momentos de descanso a bordo de la PIAS, permiten, desde la perspectiva del personal civil, identificarse como miembros de un mismo equipo, más allá del reconocimiento a las jerarquías y las normas de convivencia formales en la nave.

Un elemento clave resaltado por los propios comandantes de la nave tiene que ver con un alto grado de articulación entre el comandante militar de la nave y el coordinador civil a cargo de organizar los servicios de atención de la PIAS.

Un funcionario civil de la Putumayo I, con experiencia de navegación con la MGP en sus misiones de acción social desde el año 2013, resaltó el importante cambio que significó para el clima de trabajo la introducción de la figura del coordinador civil PIAS. Anteriormente sólo se contaba con un comandante militar de la nave como la máxima autoridad y foco de coordinación ante cualquier asunto de trabajo o de convivencia durante la navegación de las PIAS.

La introducción de la coordinación civil permitió a los funcionarios no-militares experimentar un espacio de discusión y organización del trabajo similar al del servicio civil, a pesar de convivir dentro del marco de procedimientos de operación de un buque de la Marina. El desarrollo de las normas de convivencia para las PIAS contribuyó a formalizar algunos de los principales roles y funciones del personal civil y militar, y fortaleció el papel del coordinador civil como el director técnico a cargo de asegurar la óptima prestación de los servicios.

Sin embargo, como se desprende del propio testimonio de los comandantes, incluso operando dentro del marco de las normas de convivencia es posible experimentar situaciones de descoordinación entre la operación civil de los servicios y la operación de la navegación de las PIAS, si los coordinadores civiles PIAS y los comandantes de cada buque no logran funcionar como un equipo.

Varios de los argumentos expresados por los funcionarios PIAS entrevistados, sugieren que mucho del buen relacionamiento al interior de la Putumayo I durante las campañas del 2017 se debe al hecho de que el coordinador PIAS y el comandante del buque habrían desarrollado una relación de complementariedad, procesando puntos de vista y tomando decisiones entre ambos que luego discuten y alinean con el resto del equipo PIAS. Se destaca que ante cualquier situación que requiera de una decisión ambos llegan fácilmente a acuerdos, y luego los implementan de manera coordinada y con una actitud de colaboración y buen relacionamiento.

A partir de la observación del caso particular del desempeño de los comandantes de la PIAS Putumayo I en su relacionamiento con la tripulación civil durante las campañas del

2017, se consultó con sus superiores en Iquitos acerca de la posibilidad de replicar estas buenas prácticas en otros buques y campañas. Las autoridades de la Marina en la región indicaron haber identificado también el desempeño particular de estos comandantes, pero sugieren que se trata de variantes en los estilos de comando que se consideran propios de cada oficial o equipo de comando, y que es costumbre dejar a discreción de cada comandante las formas en las cuales considera más apropiado asumir su tarea.

### 9.2.4. Espacios de Participación comunitaria

De acuerdo con los testimonios obtenidos de funcionarios de la PIAS, coordinadores del Ministerio de Cultura, y de los líderes de las poblaciones visitadas, la participación de las comunidades en los procesos de planeamiento, implementación y evaluación de las campañas se realiza, progresivamente, de manera más ordenada y predecible desde el punto de vista de las comunidades. Así, la participación de la comunidad se expresa principalmente a través de tres eventos: (i) el proceso de validación del Plan de Intención de Movimiento – PIM, (ii) los talleres de socialización del PIM, y (iii) las reuniones que realizan en cada comunidad al inicio de la prestación de servicios de los PIAS.

◊ **Talleres de validación del PIM**

En primer lugar, los líderes de las organizaciones indígenas que participan en la validación del PIM tienen la potestad de solicitar cambios al mismo. Estas solicitudes usualmente consisten en la inclusión de nuevas comunidades y el incremento de número de días de visita. Los pedidos son evaluados de acuerdo con su viabilidad. En estas ocasiones, los líderes comunales tienen la posibilidad de presentar sus demandas y requerimientos, o cualquier observación acerca de la calidad de los servicios que se les brindan. Sin embargo, a pesar de que a nivel operativo esta participación parece ser progresivamente más efectiva para asegurar un flujo razonablemente correcto del PIM y de las atenciones de la PIAS en cada comunidad, aún presenta dificultades que limitan la incorporación de las necesidades, perspectivas, percepciones y preocupaciones de las comunidades con respecto a los servicios que reciben.

Por ejemplo, para efectos de la cuenca del Morona, la propuesta del PIM para la quinta campaña fue validada en una reunión realizada en el Centro Poblado de Puerto América, con fecha del 12 de octubre de 2017. Asistieron representantes de la MGP, MIDIS, MINCUL, Juntos, SISFOH, RENIEC, MIMP-PNCVFS, las federaciones indígenas OCADISM, ASAGRA, NOUM, CORPI, APAM y FEDEMCEP, autoridades comunales, gobierno local y rondas campesinas. En ella se expresaron los aspectos de interés de las comunidades de la cuenca, vinculados con las necesidades de: contar con servicios médicos especializados en oftalmología para 2018, incorporar mujeres como intérpretes, facilitar la atención de salud a afiliados de EsSalud, entre otros. También se expresó la preocupación de los habitantes por la débil participación e interacción de la Municipalidad Distrital de Morona (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017). No obstante, la evaluación no ha podido evidenciar si estos aspectos han sido efectivamente incorporados en la planificación de las PIAS para 2018.

◊ **Reuniones de inicio de atención**

En las reuniones de inicio, el segundo mecanismo de participación, se presenta el equipo de trabajo de las PIAS ante la comunidad, se absuelven dudas y se da respuesta a pedidos específicos que pueda tener la comunidad frente a la llegada del buque. En campo se pudo observar que los pobladores hacen pedidos específicos relacionados con la funcionalidad de los servicios, como el caso de Juntos o de RENIEC. Se ha recogido información, y en algunos casos se ha podido constatar, que algunos de los acuerdos celebrados en estas reuniones entre la comunidad y el equipo PIAS no se han cumplido. Sin embargo, no queda constancia de estas dificultades debido a que el formato de acta de conformidad, que se firma en estas ocasiones, es un documento preestablecido que no incorpora estos aspectos en su diligenciamiento.

La observación directa de estas reuniones que se sostienen al arribo del buque, indica que este espacio tiene una naturaleza más informativa y de coordinación operativa para facilitar el inicio inmediato del servicio, y por tanto deja poco tiempo para un proceso de diálogo y registro de acuerdos más allá de la ejecución del día.

◊ **Talleres de socialización del PIM**

Las entrevistas aplicadas en campo y la observación del taller de difusión facilitado por el equipo de enlace del MINCUL en la comunidad de Bancal, cuenca del Morona, han permitido identificar que la socialización del PIM ha sido funcional para efectos de la quinta campaña en esta cuenca. La información recopilada muestra que, en todos los casos, los representantes y pobladores y autoridades de las comunidades conocían anticipadamente la fecha de llegada del buque. Más aún, según estas versiones, la difusión del PIM ha mejorado en la última campaña del 2017 teniendo los asistentes a los talleres conocimiento anticipado del cronograma y las características de los servicios de la PIAS.

Se ha determinado que en los talleres de socialización del PIM los pobladores pueden dialogar con el personal de enlace sobre los temas de interés vinculados con la llegada del buque a sus territorios. Esto permite advertir que cada comunidad cuenta con una agenda de temas pendientes particulares y que, sin embargo, no alcanza a definirse ni organizarse anticipadamente a la visita de la PIAS. Por ejemplo, los apus y pobladores entrevistados en la cuenca del Morona señalaron que tienen dificultades frente a la prestación de algún servicio (como la suspensión del Programa Juntos).

Al parecer hay una falta de espacios de articulación efectiva entre el contacto de enlace del MINCUL y la coordinación de PIAS del MIDIS, que permita a los responsables de la PIAS conocer estos tópicos particulares de interés en cada espacio comunitario y organizar su mejor atención previamente a la llegada de la PIAS. Esto también se expresa por el hecho de que el acta suscrita luego de cada taller de socialización tiene un formato preestablecido, que no permite incluir estos temas distintivos que podrían conformar una ruta o agenda de trabajo compartido, con tareas específicas para cada actor. En ese sentido, aún es necesario afinar procedimientos mediante los cuales esta información sea incorporada de manera efectiva en el diseño de las nuevas campañas a manera de ajustes al desempeño de las PIAS en general o de alguno de sus servicios sectoriales en específico.

En todas estas ventanas de oportunidad para incorporar la participación de las comunidades, se identifican limitaciones de tiempo y costos, derivados de la complejidad de transporte y las comunicaciones en las zonas de operación de las PIAS. Los recursos disponibles están orientados a costear la movilización oportuna de líderes de la cuenca para el taller de socialización del PIM. Se ha propuesto la posibilidad de sostener reuniones de evaluación de las campañas hacia el final del recorrido, pero persiste la dificultad logística de movilizar a representantes de las comunidades atendidas a algún punto de la cuenca donde sesionar oportunamente.

◊ **Participación de las autoridades comunales y organización comunal**

Los testimonios y la observación directa de las campañas en comunidades permiten identificar dificultades desde el lado de la propia comunidad, relacionadas con los liderazgos y las prioridades de la organización comunal en algunas localidades. Por ejemplo, en algunas comunidades, a pesar de haber tenido información oportunamente acerca del PIM y las fechas de atención en cada localidad, las autoridades locales daban prioridad a otras actividades, afectando la convocatoria y disponibilidad de la población para participar en las campañas. En el Putumayo Bajo se dio el caso de la comunidad de Nuevo Perú, que había priorizado para el día de arribo de la PIAS una actividad deportivo-social para celebrar el aniversario de su comunidad (un torneo de fútbol con fiesta y comida incluidas). Esta actividad involucró la participación de dirigentes y pobladores de

las comunidades vecinas río arriba y debajo de la localidad, dificultando también la presencia de algunos de estos líderes en sus comunidades en los días previos y posteriores al servicio de la PIAS en Nuevo Perú.

Casi todas las familias de la comunidad estaban involucradas en los trabajos de organizar y conducir la jornada (preparación y servicio de alimentos, acondicionamiento de la comunidad, etc.), afectando la fluidez de las atenciones internas y externas de la PIAS durante la jornada de servicios en Nuevo Perú. A pesar de todo, fue posible encontrar formas de rotación de tareas para que las personas que requerían atención en la localidad pudieran acercarse al buque. Sin embargo, fue difícil contactar a los líderes y dirigentes para las funciones usuales de coordinación de las campañas PIAS en una localidad.

En ese sentido las actividades que se vienen realizando tanto de socialización del PIM como de fortalecimiento de las organizaciones comunales (a cargo del MINCUL) pueden ayudar a promover una mayor participación de las autoridades comunales que eviten estas dificultades.

### 9.2.5. Aspectos de interculturalidad que emergen o inciden en los procesos de implementación

El factor cultural es uno de los elementos que genera una alta complejidad a la gestión de las políticas sociales en las zonas de intervención de la PIAS en la región Loreto. Los casos de las PIAS Putumayo I y Morona presentan rasgos peculiares muy distintos entre sí. Mientras en Putumayo se observan comunidades mestizas e indígenas que se encuentran en un proceso de perdida de sus prácticas culturales; en Morona, es posible identificar una mayor prevalencia de comunidades indígenas que mantienen sus características culturales tradicionales.

Los temas de interculturalidad para las PIAS tienen diferentes manifestaciones y grados de relevancia entre las diferentes cuencas y comunidades intervenidas.

En el ámbito de acción de la PIAS Putumayo I, existen poblaciones de diferentes pueblos originarios de la zona, o migrantes de otras partes de la Amazonía (Ver Contexto cultural 7.2). La mayoría de comunidades en el Bajo Putumayo presentan una amplia diversidad al interior de su comunidad, con una cierta predominancia de pueblos quichuas, y presencia minoritaria de otros grupos. A diferencia del Putumayo Alto, donde aún se perciben fuertes núcleos de cultura secoya, en la cuenca baja la mayoría de poblaciones quichua mantienen una cultura bastante más abierta a la cultura mestiza local, con un alto grado de penetración y uso del español como lengua común, haciendo que el uso de intérpretes no sea indispensable en gran parte de los centros poblados a visitar. En las zonas bajas hay una mayor presencia de grupos yagua, y se ha identificado una distribución bastante amplia de población muy dispersa en varias comunidades de la ruta visitada.

Mientras tanto, en la cuenca del Morona se observa la presencia de diversos pueblos y lenguas originarias, especialmente entre el alto y medio Morona. Ello presenta diversos retos para los operadores, relacionado no solo con las diferentes lenguas sino también con las diversas costumbres, formas de comunicación y analfabetismo de los pobladores locales.

#### ◊ Incorporación de criterios de interculturalidad en los servicios PIAS

Durante el periodo 2016 – 2017 tanto con la intervención del Ministerio de Cultura en la PIAS como por parte de la evaluación del propio MIDIS, se identificó la necesidad de mejorar competencias en los servidor es públicos para el mejor desempeño de su trabajo. En particular con el MINCUL se promovió la realización de un taller de interculturalidad

(Ver acápite 0.0.906244104.□) para fortalecer estas competencias en el personal que embarcaba en las PIAS.

A partir de estos talleres se ha identificado que los operadores PIAS reconocen de manera formal la importancia de la interculturalidad, pero aún tienen dificultades para incorporar mejores prácticas interculturales en la implementación de las PIAS. Se ha señalado que los conceptos brindados son muy abstractos y académicos. Sería más pertinente, en opinión de los entrevistados, proporcionar casos específicos de manejo intercultural en situaciones concretas como las que se ven día a día en el trabajo de la PIAS.

Algunos trabajadores manifiestan su intención de desarrollar esfuerzos y capacidades para incorporar este enfoque al programa. No obstante, se ha indicado también que ciertos trabajadores muestran poco interés y desgano a la hora de abordar el tópico intercultural.

Algunos operadores han incorporado protocolos de acercamiento a la comunidad y términos en lengua local. En algunos casos los intérpretes han ofrecido enseñar algunos términos o el aprendizaje de los mismos ha sido iniciativa de algunos operadores. Sin embargo, la prestación de servicios que se pudo observar se realizó íntegramente en español y de acuerdo con las pautas metodológicas y protocolos de atención generales propios de cada servicio. Algunos operadores identificaron que hay la necesidad de incorporar mejoras frente a las diferencias culturales que encuentran.

Se requiere fortalecer las competencias interculturales de los operadores de servicios mediante el refuerzo de la capacitación inicial, la mejora en los perfiles del personal y/o la mayor participación y el mayor número de mediadores culturales (varones y mujeres).

◊ **Barrera lingüística y comunicación con el usuario**

La barrera lingüística se manifiesta más intensamente en las comunicaciones escritas, especialmente documentos informativos o constancias. Por ejemplo, en la visita de caso en PIAS Morona se observó que en la comunidad Shoroya Nuevo, donde predomina el uso de la lengua Chapra, se facilitaban documentos de afiliación a SIS en idioma español.

Estos procedimientos, incluyendo el registro en la base de datos de este programa, al igual que Juntos y Pensión 65, son aplicados por el facilitador encargado con ayuda del mediador intercultural. Los documentos producto del proceso de suscripción o afiliación al programa se imprimen por defecto en español. Ocurre lo mismo con los carnés de vacunación.

A esto se suma el carácter predominantemente oral de estas comunidades, la mayoría de pobladores no sabe leer y escribir en su lengua, también hay dificultades de normalización de la fonética para establecer códigos de escritura que sean comprensibles para las variables de los diferentes dialectos de un mismo idioma, finalmente hay un alto índice de analfabetismo especialmente entre las mujeres indígenas.

En consecuencia, un poblador analfabeto en castellano y en su lengua nativa no sabrá cuál es la función del papel que se le entrega. Tendrá dificultades para el uso de los servicios de salud o de los programas sociales en otros espacios, como los centros poblados o capitales de distrito.

◊ **Percepción de los servicios de salud y su adecuación cultural**

Al preguntar sobre la percepción de los servicios de salud a pobladores y líderes locales, al menos en las poblaciones visitadas, se presenta una tendencia general a considerar adecuados los servicios que reciben, debido principalmente a que se trata de atenciones que antes no solían recibir localmente, por lo que les es ya satisfactorio poder acceder a ellas, sin cuestionarse sobre temas de adaptación cultural.

Los programas y estrategias que despliega la intervención del MINSA en las PIAS se basan en los imperativos y protocolos establecidos para las atenciones universales en el resto del país. Cuando se consultó a los operarios de salud de la PIAS acerca de posibles necesidades de adaptaciones de tipo cultural a sus servicios, les fue difícil identificar qué cosas podrían o deberían hacer de manera distinta, más allá de intentar brindar un trato y comunicación amable a los usuarios, y asegurarse de brindarles explicaciones claras y comprensibles acerca de sus diagnósticos o tratamientos

Explorando más profundamente acerca de las formas en las cuales la población hace o no hace un pleno uso de las opciones de atención que les brinda la PIAS, se encuentran testimonios que señalan que algunos tratamientos locales son más efectivos para determinados problemas que los tratamientos que presta el Estado. Se cita, por ejemplo, el uso de algunas hierbas, de la medicina natural o el acudir a especialistas locales ("hueseros") ante determinados malestares. Los usuarios consideran que pueden ser opciones más efectivas que la medicina oficial o que les da más seguridades por ser métodos que están a su alcance la mayoría del tiempo. Sin embargo, sí se percibe una valoración positiva y hasta una demanda por acceder a determinados tratamientos o medicamentos a través de la PIAS, llegando a percibirse la práctica de solicitar la provisión de un número ligeramente mayor de algunas medicinas con el fin de mantener un stock local para los períodos en los cuales la PIAS no se encuentre en la zona.

También es interesante que el propio personal médico de la PIAS comparta con la población la confianza en algunos productos naturales locales. Se tienen testimonios de varios funcionarios que incluso tienen como práctica usual el adquirir localmente algunas de estas medicinas, tales como, por ejemplo, la sangre de grado. Sin embargo, a pesar de que los propios médicos a bordo reconocen que no desaniman a la gente con complementar el tratamiento del MINSA con otros tratamientos naturales locales, los funcionarios también reconocen que la PIAS no incorpora ningún enfoque particular acerca de medicina natural como parte de sus tratamientos y procesos de capacitación.

Se observaron también dificultades en los procesos de información y capacitación que el personal de Salud brinda a la población en paralelo a las atenciones de salud. En por lo menos dos charlas a madres de familia se utilizaron videos y materiales de presentación del MINSA con terminología técnica. Si bien la información buscaba ser amigable, es difícil asegurar el nivel de comprensión de varios de los conceptos expuestos, en particular porque el personal a cargo de las presentaciones no realizó esfuerzos adicionales de explicación. Las limitaciones de tiempo para compatibilizar las exposiciones, realizadas en la sala de espera (en medio de distracciones por el tránsito de personas y el ritmo de las atenciones), hacen aún más probable la existencia de interferencias en la comunicación y la comprensión intercultural de las ideas y prácticas de salubridad que el MINSA busca promover.

### ◊ La labor del mediador intercultural

La labor de mediación intercultural es importante y pertinente, pero en las localidades con mayor presencia de pueblos indígenas se requiere incorporar la colaboración de un mayor número de intérpretes, en especial mujeres.

En cuencas como la del Morona, con la presencia de pueblos originarios con códigos de comunicación, convivencia y comportamiento distintos entre sí, es muy importante la presencia del Mediador Intercultural. El mediador es asignado por el Ministerio de Cultura y cumple las labores de intérprete. Sin embargo, esta amplia diversidad cultural implica la necesidad de contar con intérpretes locales, quienes suelen ser varones de la comunidad que tienen un manejo intermedio de la lengua castellana. En tanto no se trata de intérpretes con formación, con frecuencia se presentan problemas en la interpretación.

El mediador intercultural también ha contribuido a que los contenidos de los servicios externos como Juguemos, DEVIDA o PNCVFS puedan adaptarse al contexto en donde van a facilitarse. Esto incluye, por ejemplo, adaptar los personajes de las narraciones, los

casos ejemplo y los elementos ambientales para optimizar los esfuerzos de intervención, de la mano de lo recomendado por el mediador. En PIAS Morona también se ha indicado que durante una temporada uno de los mediadores de MINCUL ofreció voluntariamente clases de Wampís para poder facilitar la empatía entre operadores y usuarios.

No obstante, aún hay limitaciones para el mediador intercultural relacionadas con las barreras culturales y de género que afectan los servicios, en particular los relacionados con salud materna y violencia familiar. Se tiene conocimiento de que no está bien visto entre ciertas comunidades que un intérprete hombre sirva de traducción en las consultas ginecológicas, por ejemplo. A la par, dado que existe gran demanda por los servicios internos al mismo tiempo que los externos, se señala que también es necesario contar con un intérprete adicional para acompañar los talleres y procesos con la comunidad.

- **El perfil del operador PIAS y su adaptación a las características culturales de los usuarios**

Durante las entrevistas se ha notado con claridad una tendencia entre los operadores de servicios internos de PIAS en mencionar que los pobladores de las comunidades deberían ser “más pacientes”, “recibir el mensaje” o “adaptarse a los trabajadores y servicios civiles”. Esto tiene que ver con que usualmente las personas no se encuentran dispuestas a aguardar o muestran descontento ante los períodos de espera en el buque para poder contar con atención. A la vez, las entrevistas a los trabajadores de campo y las aplicadas a los representantes comunitarios indican que en muchos casos se percibe molestia por parte de los operadores internos, especialmente los de salud, para atender a las poblaciones en este contexto de grandes diferencias culturales. Esto hace que se incremente la timidez y la insatisfacción de los usuarios. Manifiestan que, si bien no se concreta del todo una comunicación verbal, la comunicación no verbal manifiesta una actitud poco empática.

Las diferencias culturales han generado reacciones adversas por parte de operadores y usuarios. En un caso, unos líderes indígenas se acercaron a la PIAS con los rostros pintados con achiote y el guarda de seguridad de la puerta les indicó seriamente que no se podía ingresar de esa forma. Esto demandó la intervención del mediador intercultural y el caso fue resuelto cuando el oficial en cuestión ofreció disculpas a los visitantes. El segundo caso se dio cuando un niño de una escuela rural mencionó al supervisor del MINEDU que tenía miedo de la PIAS porque creía que los soldados lo iban a matar (al parecer, al relacionarlo con las prácticas que realizan los ronderos en las comunidades). El supervisor del MINEDU comentó esto con el comandante de la Marina y éste organizó un desayuno con los niños de la comunidad. Durante esta actividad, se logró que los niños y la comunidad conocieran más sobre el trabajo de los navales y se pierda el miedo entre los menores.

- **Actividades de apoyo a la comunidad con enfoque intercultural**

En la quinta campaña se realizaron actividades navideñas por iniciativa de los trabajadores de PIAS y de la Marina de Guerra del Perú, esta actividad voluntaria estuvo orientada a los niños de cada comunidad. Según se observó durante el trabajo de campo, se hizo una entrega de regalos y distribución de chocolate con panetón, incluía actividades lúdicas con los niños y la presentación de un personaje de Papá Noel. Durante la realización de estos eventos, se consultó al mediador intercultural si las comunidades de la zona celebraban la Navidad. Ante ello, la respuesta fue negativa, con lo cual se aclaró que las poblaciones conocen la existencia de la fiesta; pero que no es relevante. En cambio, las fechas festivas de mayor importancia local son los aniversarios de las comunidades, los carnavales y la celebración de San Juan.

Se indagó con el equipo de campo sobre la razón y justificación de la metodología propuesta para esta iniciativa. Aquí se mencionó que esto fue definido en el plan de trabajo inicial y que fue decidido por votos, a pesar de que dos personas recomendaron

realizar otras actividades más acordes con los conceptos de compartir que se puede tener en cada comunidad.

Si bien estas actividades fueron recibidas de manera positiva por la comunidad, y se destaca la iniciativa de los servidores de las PIAS de compartir con la comunidad una fecha significativa, se observó aquí una oportunidad de mejora, que requiere fortalecer los esfuerzos de capacitación y sensibilización intercultural para que estas iniciativas tengan mayor impacto. Por ejemplo, considerar fechas más significativas u ofrecer regalos ambientalmente amigables, realizados localmente y que no refuercen estereotipos de género.

### 9.2.6. Aspectos de la convivencia y la gestión de los recursos humanos para la implementación

Las entrevistas con los operadores de los servicios en las dos PIAS visitadas, así como la observación de su trabajo y su convivencia, sugieren que en términos generales el personal parece haber asimilado las principales dificultades de desempeñar sus labores en situaciones de confinamiento en zonas alejadas por períodos de tiempo prolongados.

Sin embargo, la mayoría de ellos está muy claro en la naturaleza de estas dificultades y manifiesta sentirse eventualmente afectado por alguna de estas diferentes situaciones:

- La lejanía y comunicación limitada con la familia,
- La separación temporal del entorno urbano y sus servicios,
- La limitación a la variedad y a sus gustos en alimentación,
- La pérdida de privacidad personal,
- Las jornadas de trabajo muy intenso, sin vacaciones ni fines de semana durante campañas de hasta un mes y medio,
- Las dificultades para proseguir estudios y especializaciones

La mayoría de entrevistados identifica estas situaciones e indica haber aprendido a manejarlas, aunque algunos reconocen que en momentos en los cuales los temas de trabajo o de convivencia al interior de las PIAS se ponen tensos, algunos de estos factores personales pueden afectar con mayor intensidad su estabilidad personal. En parte por estas razones, el manejo de las relaciones interpersonales y la interacción en los equipos es un tema muy importante desde el punto de vista de los funcionarios.

#### ◊ Manejo de las dificultades en la convivencia del personal a bordo

Un factor clave tiene que ver con la necesidad de convivencia de personal civil dentro del entorno de una operación naval. Funcionarios con muchos años de navegación en misiones PIAS resaltan las dificultades que experimentaban en años como el 2014, cuando los procesos de coordinación seguían a cargo de la MGP y no se contaba con un coordinador civil de los servicios. La coordinación civil habría permitido establecer dinámicas de trabajo en equipo más similares a las que muchos funcionarios acostumbran tener en sus labores en diferentes sectores, y establecer una intermediación en la relación con los comandantes militares para temas de coordinación necesarios para el desarrollo óptimo de la convivencia en una nave militar.

Otro elemento reconocido como central, a pesar de las diferencias de detalle entre algunos puntos de vista, son las normas de convivencia como principal herramienta de ordenamiento de los equipos y procesos de organización de los servicios y la vida a bordo. Los funcionarios entrevistados plantean diversos cuestionamientos referidos a una rigidez inicial de estas normas, o el hecho de que su elaboración inicial parece haber estado

alejada de la experiencia directa de campo ("hecho en gabinete en Lima"), pero reconocen que la posibilidad de generar cambios y ajustes a las últimas versiones del documento, fruto de las experiencias y dificultades de campaña, les ha permitido mejorarla.

Otra de las medidas que ha tomado la coordinación de las PIAS para contribuir a mejorar la integración y coordinación de los equipos en campo es el desarrollo de actividades de sensibilización y capacitación en habilidades blandas para el trabajo en equipo. A pesar de la utilidad que este tipo de acciones tienen como parte de estrategias de mejoramiento de relaciones y clima de trabajo, los testimonios del personal en campo indican que la valoración de la importancia de estas actividades es variada. Algunos funcionarios consideran que se trata de un aporte interesante para ayudar a resolver dificultades que surgen en la convivencia, mientras que otros llegan a cuestionar la utilidad e inclusive el contenido y conducción de estas actividades por considerar que son insuficientes o incluso innecesarias.

A pesar de estas diferentes opiniones, es posible identificar elementos de consenso acerca de que el fortalecimiento de habilidades blandas probablemente no sea la única medida a tomar, pues existen otros factores propios de la naturaleza del trabajo de campo de las PIAS que condicionan la persistencia de muchas fuentes de tensión en los equipos, como por ejemplo la desarticulación de objetivos y enfoques entre diferentes sectores y la necesidad de competir por el logro y reporte de metas por sectores.

Por otro lado, se ha mencionado que no existen estrategias orientadas hacia la resolución de conflictos o disputas de forma dialogada a bordo de las PIAS. En Morona se ha referido a dos casos relacionados con los mediadores interculturales. El primero indica que un mediador, durante la estancia de la PIAS en una comunidad, demoró en retornar a la nave por encontrarse visitando a su familia. Ante ello, desde la autoridad naval se estableció que debería ser desembarcado definitivamente. El segundo caso señala que frente a informaciones recibidas por la coordinación de PIAS de parte de las autoridades municipales de Morona sobre los intereses políticos del mediador intercultural, como ex candidato a la alcaldía, dichos datos escalaron directamente hacia el MINCUL y no se hizo una gestión del personal a nivel de la propia PIAS.

Se han identificado otros elementos que afectan el trabajo del personal. Por ejemplo, se ha indicado que, desde la coordinación del MIDIS, se suele preferir a ciertas personas o equipos de instituciones. Adicionalmente se identificó que se forman grupos claramente separados entre los miembros de las PIAS, lo cual debilita el clima laboral. Se ha recogido información que indica que en ciertas ocasiones los conflictos escalan hacia niveles superiores sectoriales o trascienden hacia otras PIAS. Esto genera un desgaste innecesario de recursos que podría manejarse si se contara con un protocolo y una coordinación capacitada para ello.

Por último, se ha señalado entre líneas que es importante advertir las condiciones de trabajo en las que se encuentran los colaboradores indígenas que participan en la PIAS Morona. Se sospecha que hay discriminación por su condición de indígenas, debido a que perciben tener mayores dificultades sobre sus condiciones de trabajo (como espacios de reposo, hidratación y acceso a equipos) y por la severidad con la que han sido sancionados.

- ◊ **Diferencias de regímenes y condiciones laborales afectan al personal PIAS y a los usuarios**

No existen criterios establecidos de manera coordinada entre los diferentes sectores para la gestión de los recursos humanos que forman parte de sus servicios PIAS en campo. Esto se expresa en que cada sector interviniente, incluso aquellos que reciben transferencias de presupuesto desde la coordinación central de las PIAS, contrata y compensa a su personal a partir de sus propios criterios y procedimientos administrativos.

Algunos sectores, dependiendo del tipo de operación que requieren en campo, intervienen en las PIAS con personal de planta. Por ejemplo, debido a las responsabilidades de gestión de activos y cuentas el Banco de la Nación requiere que los funcionarios que operan sus agencias itinerantes en las PIAS cuenten con experiencia y calificación muy específicas dentro de su organización, por lo que utilizan a profesionales con trayectoria al interior de la institución. Por el contrario, para otros sectores como la Dirección Regional de Salud, la operación de varios equipos técnicos de campo en las PIAS implica la necesidad de contratar a profesionales para llenar posiciones que de otra manera no necesitaría cubrir.

En las primeras campañas de PIAS en los años 2014 a 2015, la DIRESA podía enviar a campo personal de su institución que participaba de los propios programas de atención itinerante del sector. Sin embargo, cuando se pusieron en operación un mayor número de PIAS en simultáneo, el sector salud no contaba con suficiente personal en estos programas para conformar varios equipos en simultáneo, por lo que se hizo necesario contratar personal solo para la provisión de servicios en el marco de las PIAS. En un inicio se trató de contratos por orden de servicios, con beneficios y condiciones de pago muy limitados. Durante el año 2016 y 17, en coordinación con el MIDIS, este personal paso a ser contratado bajo la modalidad de CAS con el fin de asegurar que se contara con personal de manera oportuna y más estable.

Consultados acerca de sus condiciones de trabajo, el personal contratado bajo el régimen de locación de servicios, especialmente en el sector salud, percibe que recibe salarios ventajosos comparados con otras personas que desempeñan labores similares en su sector, además de contar con mejores condiciones de trabajo en términos de infraestructura y equipamiento que el personal de salud o educación que trabaja en la oferta fija en las mismas zonas de intervención.

Sin embargo, a pesar de tener la percepción de contar con sueldos y condiciones de trabajo adecuados, el ser locadores, contratados a veces por una campaña, les ocasiona limitaciones de varios tipos, como por ejemplo el acceder a un crédito. En el mismo sentido, los contratos de locación en el mejor de los casos son por todas las campañas de un año y luego deben pasar a concurso si desean volver a participar. En algunos casos el mismo personal ha sido seleccionado nuevamente, pero en otros se producen situaciones de rotación. De acuerdo con el testimonio de diferentes entrevistados, algunas funciones específicas, como es el caso de los especialistas en medicina general, odontología y similares, tienen muy buenas oportunidades de recolocarse rápidamente luego de un trabajo prolongado en las PIAS. Pero para otros funcionarios, como los técnicos en enfermería, el haber pasado uno o más años en las PIAS puede suponer pérdidas de competitividad laboral con otros colegas y dificultades para volver a ubicarse laboralmente.

La rotación de personal afecta el desempeño individual y colectivo de los miembros de una PIAS, pero también causa dificultades para la población. Testimonios de los usuarios de las PIAS indican que en muchos casos determinados servidores ya tienen un buen conocimiento de las personas y los casos, y que un nuevo funcionario ha significado para ellos tener que revisar nuevamente algunos casos, con demoras que han implicado incluso la no resolución de un problema hasta la llegada de una siguiente campaña.

### ◊ Las condiciones de habitabilidad en las PIAS

Respecto de las condiciones en que deben realizar sus funciones y los espacios de trabajo y descanso en el buque, la totalidad de entrevistados ha coincidido en señalar que se cuenta con lo necesario para poder llevar adelante sus labores, aunque insisten en formular recomendaciones de mejora. Estas pasan por optimizar la potabilización del agua para aseo y consumo especialmente en Morona, la provisión de equipos como refrigeradoras para la conservación de los alimentos y dispensadores de agua para la hidratación durante las jornadas de trabajo.

En cuanto a lo relacionado con el quehacer de servicios diarios, se ha indicado la necesidad de que la coordinación de MIDIS y el mediador intercultural y los intérpretes de apoyo cuenten con un espacio de trabajo para poder organizar sus reportes y poder sentarse o hidratarse durante la jornada diurna.

## 9.3. Sobre los resultados e impactos de las intervenciones PIAS

### 9.3.1. Procesos de monitoreo y seguimiento

En las PIAS se realiza un seguimiento orientado de manera general hacia la medición de la productividad, entendida como el número de atenciones[7]. Esta medición es enfocada desde las necesidades de reporte de los sectores, más que a partir de las prioridades de seguimiento y evaluación de resultados o impacto de las PIAS como programa integral.

La revisión de documentación de reporte y balance de las campañas de PIAS entre 2016 y 2017, sugiere en general una tendencia hacia el seguimiento y evaluación de indicadores referidos a las actividades y los niveles de oferta de servicios alcanzados en cada campaña y a lo largo del año, con un menor desarrollo de indicadores de resultado o impacto de la implementación de las campañas.

Por ejemplo, se ha observado que los reportes y balances anuales y por campañas de las PIAS, presentan en detalle el número de intervenciones o atenciones individuales o grupales prestadas en cada localidad de cada cuenca por cada uno de los diferentes servicios que participan de las plataformas. Estos balances detallan incluso qué tipo de actividad o prestación ha brindado cada servicio interno o externo de las PIAS, llegando a especificar la cantidad de participantes o beneficiarios en cada intervención.

Sin embargo, la revisión de información documentaria y el testimonio de funcionarios y coordinadores PIAS entrevistados indica que algunas de estas cifras de atenciones no permite identificar duplicaciones y datos cruzados procedentes del hecho de que algunos servicios son prestados por parte de diferentes instituciones a una misma persona o grupo durante cada campaña, reportando por separado sus atenciones sectoriales que luego se suman sin identificar los casos individuales que ocasionan reportes superpuestos.

Esta orientación hacia un seguimiento y evaluación más operativo, de acuerdo con el testimonio de funcionarios entrevistados y la observación de campo, puede deberse en parte al hecho de que la operación de las PIAS no contó con un marco de planeamiento basado en líneas de base y diagnósticos específicos de las comunidades a ser intervenidas, que facilitaran un monitoreo y evaluación de alcances, resultados e impactos.

Sin embargo, ha sido posible observar que con mayor énfasis desde el año 2017 el MIDIS ha desarrollado acciones orientadas a complementar este enfoque, buscando definir con mayor precisión los marcos de estrategia y resultados para las PIAS. Asimismo, se viene realizando pilotos para la identificación de información sobre las comunidades atendidas que permita evaluar mejor las brechas específicas a ser cubiertas por las intervenciones de la estrategia.

La observación de campo de las labores de los coordinadores PIAS, permitió verificar el uso de nuevas matrices para el cruce de la información de reporte de cada uno de los sectores en campo, y hacer un seguimiento de potenciales atenciones múltiples a un mismo individuo a partir del registro de los números del DNI de los usuarios. Fue posible observar el trabajo de recopilación y procesamiento que los coordinadores PIAS hacen diariamente, a partir de la información que cada sector les entrega al final de su jornada de trabajo. Es importante resaltar que la coordinación nacional de las PIAS en el MIDIS

[7] Ver el Anexo XXX con los reportes de resultado MIDIS.

indica que este tipo de registro y seguimiento forma parte de un piloto desarrollado únicamente en algunas misiones PIAS, y que se espera evaluar su efectividad y aplicación en las próximas campañas del año 2018.

Además del registro y depuración de potenciales reportes múltiples de atenciones a un mismo usuario, fue posible verificar que los coordinadores PIAS están implementando un trabajo sistemático de coordinación con las autoridades comunales de cada localidad para depurar y determinar los padrones de familias y personas de sus comunidades. Este sinceramiento y verificación de padrones comunales es de importancia fundamental para subsanar la carencia de diagnósticos o líneas de base previas para cada población a atender, pues permite determinar el universo de personas y colectivos a ser atendidos, así como las brechas específicas a ser cubiertas por los diferentes servicios asociados a las PIAS.

En el caso de la PIAS Putumayo, el coordinador exhibió documentos de análisis elaborados en su trabajo de procesamiento, que permitían identificar el hecho de que algunos servicios prestados, por ejemplo, la gestión de expedientes de RENIEC, parecían presentar aún brechas de indocumentación o de expedientes no resueltos en poblaciones de la cuenca, a pesar de que los reportes de prestaciones y entregas mostraban una tendencia creciente de atenciones.

Es necesario indicar que estos documentos de procesamiento y análisis preliminar de las coordinaciones de campo aún no han sido alcanzados formalmente al equipo del presente estudio, pero el testimonio de los coordinadores y lo observado en campo sugieren que pueden implicar un importante avance en los procesos de seguimiento y evaluación de la eficacia y eficiencia de las intervenciones y campañas de las PIAS.

Tampoco se pudo apreciar en qué grado los resultados de estos análisis del desempeño operativo y la mejor determinación de las brechas aún no cubiertas, se están articulando con servicios básicos como el SISFOH, RENIEC o el SIS, quienes afirman estar integrando información actualizada de padrones comunales para estimar sus niveles de cobertura y superación de brechas en cada localidad.

También ha sido posible observar mejoras en los instrumentos de registro y los procesos de seguimiento en campo por parte de algunas de las principales instituciones prestadoras de las PIAS. De acuerdo con el personal del MINSA a bordo, se aprecia que, por lo menos para el caso del bajo Putumayo, el equipo del sector ha logrado articular el registro y gestión de las historias médicas de sus beneficiarios, organizando los expedientes de cada individuo como parte de unidades familiares.

Esto no sólo mejora la posibilidad de analizar información de manera agregada y desagregada (por familia, comunidad, edades, sexo, etc.); también ayuda a agilizar los procesos de triaje al permitir ubicar las historias y registrar la nueva atención de una persona o de varias personas de una misma familia con mucha rapidez, lo que mejora los flujos de atención al público y descongestiona los procesos de registro de nuevos pacientes o eventuales nuevas afiliaciones al SIS.

También es importante señalar que existen importantes oportunidades para una evaluación de temas más allá de los datos sobre implementación de servicios, que proceden de las actividades de evaluación que realizan los sectores participantes en las PIAS al final de cada campaña. En estas sesiones se busca recapitular de manera participativa la información acerca del desempeño de las prestaciones realizadas en cada campaña, incluyendo posibles dificultades y oportunidades de mejora.

Sin embargo, los testimonios de los funcionarios entrevistados sugiere que no toda esta información es procesada y utilizada para el ajuste y rediseño de siguientes campañas, y que muchos puntos de vista y experiencias prácticas de las campañas termina no siendo incluido en las evaluaciones y reportes debido a la tendencia de cada sector de presentar

y destacar sus logros y avances en cuanto al número de prestaciones alcanzadas, enfocando menos sobre otros aspectos de la implementación de las campañas.

### 9.3.2. Limitaciones en los instrumentos y procedimientos para la evaluación de resultados e impactos

La revisión de documentos y las entrevistas con funcionarios confirman que la orientación general a enfocarse en la operación de las PIAS condicionó un escaso desarrollo de instrumentos y procedimientos que permitan la evaluación de los resultados e impactos del programa sobre indicadores de desarrollo social y calidad de vida de las zonas intervenidas.

Los mayores avances parecen estar representados por el trabajo de alineamiento de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en el período entre 2015 a 2016 en el marco del Grupo de Trabajo sobre Comunidades Nativas Amazónicas. El documento de la estrategia, aprobado en mayo de 2016, presenta un marco desarrollado de indicadores de resultado basados en la articulación de la EASS con los ejes estratégicos y resultados esperados de la ENDIS (Decreto Supremo 003-2016-MIDIS).

La estrategia propone hasta 30 resultados esperados, organizados a partir de intervenciones con impacto sobre derechos individuales y colectivos de las comunidades nativas en el ámbito de la EASS, y correspondientes con cada uno de los 5 ejes de la ENDIS. Cada uno de estos resultados esperados está asociado directamente con indicadores definidos por la ENDIS y que son objeto de procesos de medición y seguimiento a nivel nacional desde hace varios años. Sin embargo, la coordinación de las PIAS entre 2016 y 2017 no ha desarrollado acciones específicas para definir un marco de evaluación de resultados a partir de estos indicadores.

Por otra parte, también existen dificultades y limitaciones para esta labor de articulación de procesos de evaluación de resultados referidos a las PIAS en particular. En primer lugar, no se cuenta con estadísticas o información de base recopilada especialmente para las comunidades a atender antes del inicio de las operaciones de PIAS que permita una comparación con datos actuales si los hubiera. La información que puedo recopilarse en diferentes momentos de la evolución de la operación de las PIAS estaba circunscrita al alcance de datos de seguimiento de determinados programas sectoriales, y las estadísticas nacionales que miden las principales variables de desarrollo social (encuestas nacionales de hogares o censos rurales), no cuentan con información desagregada pertinente sobre las comunidades a atender en específico. Al tratarse de comunidades relativamente pequeñas y dispersas, es necesaria la tarea de establecer líneas de base específicas para la totalidad de su población si se espera poder agregar datos y construir y evaluar indicadores equivalentes con las estadísticas disponibles en los niveles nacional, regional e incluso local.

En segundo lugar, incluso si se llega a contar con información de línea de base y datos de seguimiento para evaluar resultados e impactos sobre indicadores de desarrollo asociados con el marco estratégico de la EASS-ENDIS, resulta difícil hacer la atribución del impacto de intervenciones del tipo PIAS.

Existen limitaciones al impacto que un programa itinerante de atenciones basadas en determinado conjunto de servicios sectoriales puede tener sobre variables y procesos de desarrollo que requieren en varios casos de acciones de promoción, soporte y seguimiento permanente en campo para asegurar resultados técnicamente viables. Tal es el caso de varios de los servicios que en las PIAS se denominan “externos”, asociados con procesos de mediano y largo plazo de desarrollo de capacidades y condiciones que requieren de un soporte permanente y prolongado en el tiempo.

Incluso los servicios internos de las PIAS que suponen la posibilidad de una atención inmediata a situaciones puntales como problemas de salud, acceso a transferencias directas de recursos o emisión de documentos de identidad, si bien pueden brindarse con más efectividad en una modalidad de itinerancia, requieren aún de la incidencia de otros canales de oferta fija para asegurar el seguimiento y evaluación de sus resultados.

Por lo tanto, puede resultar impracticable la evaluación de los impactos aislados de las PIAS sobre indicadores de calidad de vida y condiciones de desarrollo sostenible, salvo si se articulan los efectos de sus servicios itinerantes con la evaluación más amplia de los resultados potenciales de todas las líneas de intervención de las diferentes plataformas de la EASS. Incluso en este caso, la propia evaluación de resultados de la EASS dependerá en cierta medida de su capacidad de articulación con los servicios que diferentes instancias públicas de nivel nacional, regional y local prestan en los ámbitos de intervención de las PIAS.

En todo caso, las entrevistas realizadas indican que en el marco del Programa Nacional PAIS se espera fortalecer espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental desde el nivel nacional, que deben proveer un entorno más propicio y con mayores alcances para el desarrollo y aplicación efectiva de instrumentos y procesos de evaluación de resultados.

Es importante destacar que, en el marco del proceso de integración de plataformas fijas e itinerantes dentro del Programa Nacional PAIS, se ha dado un paso muy importante con la aprobación del nuevo Manual de Operaciones (RM 263-2017-MIDIS), que especifica en sus articulos 39 y 40, un conjunto de procesos y sub-procesos estratégicos y operativos (misionales) que incluyen textualmente responsabilidades de evaluación de indicadores estratégicos a nivel de programa y de monitoreo y seguimiento de desempeño operativo de las plataformas. En todo caso, aún es necesario que durante el año 2018 se desarrollen los instrumentos de gestión (planes estratégicos y operativos, marcos de indicadores y metas de resultado y desempeño, entre otros), para proveer de las herramientas técnicas para el cumplimiento de estas funciones

### 9.3.3. Cambios de comportamiento que sugieren resultados e impacto de las PIAS

La observación y las entrevistas en campo sugieren la posibilidad de identificar un conjunto de alcances y cambios efectivos en las percepciones, conductas y condiciones de vida locales de las comunidades atendidas, directamente atribuibles a la operación de las PIAS en sus zonas de intervención.

Operarios de las PIAS y pobladores locales comparten diversas opiniones acerca de impactos efectivos asociados con la disponibilidad recurrente de servicios de las PIAS. Tal es el caso, por ejemplo, del desarrollo de nuevos hábitos de prevención en salud derivados de la confianza de la población en el hecho de que van a recibir servicios de calidad de manera periódica y predecible, lo que los anima a seguir instrucciones y orientaciones con impacto directo sobre sus condiciones de salud (la profilaxis dental, los controles materno-infantiles, entre otros). También es el caso de su mayor acceso a ingresos y a la posibilidad de ahorrar a partir de la disponibilidad de servicios bancarios que antes no era rentable asumir debido al costo de llegar hasta alguna localidad con acceso estas facilidades.

Por tanto, es muy probable complementar el desarrollo de mejores marcos de indicadores de desempeño y resultado, con el despliegue de procesos de recopilación y procesamiento de información cualitativa que permita identificar efectos y cambios efectivos en las comunidades derivados de manera directa de la implementación de las PIAS y otras plataformas de la EASS.

# 10. Discusión y análisis

Los hallazgos identificados muestran que la operación de las PIAS ha tenido un proceso de aprendizaje y mejora que tiene que continuarse, así como retos relacionados con la articulación de los diferentes sectores del Estado, la articulación con las estrategias EASS y ENDIS, la implementación de nuevas plataformas y el cambio de las instancias y personas responsables.

A continuación, se realiza un análisis de los hallazgos tomando en cuenta la identificación de las brechas entre cada fase del modelo CIPP.

## 10.1. Principales brechas entre el contexto de las PIAS y los insumos y diseño de sus intervenciones

En términos generales los principales desafíos y problemas de las comunidades nativas amazónicas en cuencas apartadas son relativamente fáciles de identificar y el diseño de las PIAS, desde sus orígenes en las campañas de acción social de la Marina de Guerra en estos lugares, corresponde de modo aproximado con las principales necesidades de estas poblaciones: atención de salud, acceso a identidad, dificultades para generar ingresos, entre otros servicios que las PIAS intentan poner a disposición de los habitantes de estos lugares.

Sin embargo, existen al menos dos aspectos en los cuales el diseño de las PIAS tal cual ha evolucionado hasta la fecha, aún presenta algunas inconsistencias generales con algunas de las necesidades estratégicas de estas comunidades.

En primer lugar, algunos de los principales problemas de los pobladores de las zonas más apartadas de la Amazonía tienen relación con sus dificultades para superar economías de subsistencia y acceder a ingresos monetarios que les permitan vincularse en mejores condiciones a los principales polos de desarrollo de sus provincias o la región. La mayoría de intervenciones de las PIAS en los últimos años han procurado atender necesidades inmediatas no cubiertas (salud, aseguramiento, etc.) aunque han tenido algún impacto en términos de transferencia de recursos mediante la cobertura de programas como Pensión 65 o Juntos. No obstante, se constata que, una vez satisfechos algunos de estos temas, y con la población habituada a acceder a nuevos servicios, persiste la demanda por programas que fortalezcan capacidades productivas y comerciales que aseguren la sostenibilidad de los procesos de desarrollo de estas comunidades, en la línea del eje cuatro de la ENDIS. En este sentido, las características del diseño de las PIAS como una intervención itinerante dificultan la implementación de procesos de desarrollo de capacidades y asistencia técnica permanente que corresponden mejor con programas de desarrollo productivo o comercial.

En segundo lugar, en esta línea de interpretación, el diseño de las PIAS hasta el momento no ha formado parte de una estrategia mayor que complemente diferentes plataformas y articule niveles de gobierno desde el ámbito local, tal como estaba previsto en la EASS como política de desarrollo inclusivo de las cuencas amazónicas. Durante los años 2016 a 2017 el MIDIS y el gobierno en general se han enfocado en el desarrollo y expansión operativa de las PIAS como programa de atención y dejaron de lado los procesos de integración previstos. La integración del programa de TAMBOS y las PIAS dentro del Programa Nacional PAIS a fines del 2017 puede ser un primer paso en el proceso de retomar la orientación principal de la EASS como política, a condición de no perder de vista la dimensión de coordinación intersectorial al más alto nivel político (CIAS-PCM), que asegure la articulación de voluntad política y recursos del Estado para el logro de resultados en materia de inclusión y oportunidades para las poblaciones atendidas.

## 10.2. Principales brechas entre los insumos de las PIAS y sus procesos de implementación en campo

El diseño de las PIAS, tal cual ha sido consolidado y ejecutado durante los años 2016 y 2017, presenta una correspondencia general con sus procesos de implementación en campo. Sin embargo, es posible identificar aspectos de la ejecución de las PIAS y sus prestaciones que aún presentan inconsistencias con los objetivos y formas de intervención previstas en su diseño.

En primer lugar, si bien se ha avanzado aceleradamente en la ampliación de la cobertura de cuencas y poblaciones en los últimos dos años, la asignación de recursos para la implementación, y los procesos de priorización y planificación de campañas, no han facilitado alcanzar de manera oportuna y regular a toda la población de estas cuencas con todos los servicios disponibles.

No sólo es necesario modificar los procesos presupuestales y administrativos necesarios para ampliar al máximo posible los períodos de servicios y contar oportunamente con el personal y equipamiento necesarios. También es fundamental incorporar criterios basados en información local (ambiental y social) que permita optimizar la oferta y el despliegue de recursos humanos y logísticos del Estado para atender a las poblaciones más apartadas y afectadas por situaciones de aislamiento (debido a la distancia y los problemas de comunicaciones y transporte). Los procesos actuales de planeamiento y asignación de recursos de las PIAS implican la imposibilidad de atender a la población de las zonas altas de las cuencas intervenidas debido al fenómeno de disminución de los niveles de agua de los ríos durante varios meses al año.

Los recursos disponibles hasta el 2017 no permitían llegar a estas poblaciones con más de 3 o 4 campañas al año, a diferencia de otras zonas que durante los últimos dos años acceden en promedio a 4 o 5 campañas anuales. Al no lograr desarrollar criterios de priorización y capacidades logísticas para asignar de mejor manera los tiempos de atención y recursos requeridos para diferentes poblaciones en las cuencas intervenidas, un programa orientado esencialmente a procesos de inclusión termina desatendiendo precisamente a las poblaciones más excluidas en el territorio. Durante el año 2018 se espera ampliar el acceso a procesos logísticos, con la incorporación de nuevas plataformas aéreas y fluviales adaptadas a cuencas altas, pero aún es necesario establecer los criterios y protocolos para priorizar su utilización y balancear adecuadamente la demanda y oferta de los servicios del PN PAIS en sus zonas de intervención.

En segundo lugar, a pesar de que el diseño de la EASS y las PIAS propone desde 2016 una serie de instancias y espacios de coordinación para asegurar los procesos de articulación efectiva entre sectores y niveles de gobierno, factores políticos externos y prioridades de fortalecimiento de la operación de las PIAS en campo, han condicionado una menor concentración de esfuerzos y voluntad política para asegurar el pleno funcionamiento de estos sistemas de coordinación. Durante los años 2016 y 2017 no se logró mantener el nivel de involucramiento de los ministerios al más alto nivel (ministros, viceministros y directores), involucramiento que sí se dio con mayor compromiso durante los años anteriores, afectando negativamente procesos de toma de decisiones y establecimiento de compromisos entre ministerios e instituciones para el mejoramiento del desempeño y resultados de programas intersectoriales.

Finalmente, a pesar de tener la diversidad cultural como una de las principales consideraciones del programa y su personal, al momento de enfrentar el desafío de atender a comunidades de realidades culturales muy diferentes, incluso al interior de una misma cuenca, aún no se logra desarrollar plenamente las capacidades de comunicación intercultural (los mediadores culturales aún no representan toda la variedad de elementos culturales y lingüísticos del territorio dentro de sus labores de interlocución e

interpretación), y hay muy pocos avances en la adaptación de los protocolos técnicos de los diferentes servicios con la incorporación de elementos culturales específicos de las zonas de intervención.

## 10.3. Principales brechas entre los procesos de implementación de las PIAS y los productos o resultados obtenidos

El primer conjunto de limitaciones o brechas pendientes en términos de la evaluación de los productos de la implementación de las PIAS se relaciona con las dificultades para un adecuado seguimiento y estimación de la productividad y los niveles de avance en la cobertura de los servicios prestados en las zonas de intervención.

Deficiencias en los procesos de registro y procesamiento de los datos de prestaciones generados por cada sector en el marco de las PIAS, generaron problemas como duplicación del conteo de diferentes atenciones prestadas a las mismas personas, o el reporte de cifras inconsistentes entre diferentes sectores. Sumados a la dificultad de no contar con diagnósticos y líneas de base sobre las condiciones y necesidades específicas de las comunidades a ser atendidas, dificultaron establecer con claridad cuál era la brecha de cobertura que los diferentes servicios prestados por las PIAS debían disminuir campaña tras campaña. Estos problemas condicionaron que la mayoría de reportes de análisis y estimación de la productividad de las prestaciones tengan un carácter referencial y no permitan afirmar con seguridad en qué nivel las intervenciones de las PIAS están cumpliendo con garantizar derechos y acceso a servicios en las poblaciones atendidas.

Por otro lado, la insuficiente definición de objetivos, metas e indicadores de resultado para la evaluación de las intervenciones de PIAS en el marco de la EASS, se suma a la carencia de líneas de base y a una orientación de la implementación del programa hacia el fortalecimiento operativo en los últimos años, que condiciona una ausencia general de instrumentos y procesos de evaluación del impacto de la presencia de las PIAS en sus cuencas de atención.

Si bien es cierto que la naturaleza itinerante de los servicios de las PIAS dificulta la posibilidad de atribución de efectos o impactos específicos directamente derivados de sus intervenciones, (impactos que en muchos casos implican la necesaria interacción con modalidades fijas y más permanentes en campo para asegurar resultados), existen indicios de que la presencia de las PIAS en estas cuencas durante los últimos años ha producido efectivamente una serie de transformaciones relevantes en términos del acceso de la población a servicios, a recursos y ha promovido cambios de comportamiento y relacionamiento con el Estado que generan nuevas oportunidades y condiciones de vida en las localidades intervenidas.

# 11. Conclusiones

La estrategia de las PIAS es una experiencia innovadora de intersectorialidad para la operación de servicios en zonas afectadas por altos niveles de exclusión.

Sin embargo, su proceso de implementación ha estado marcado por continuos cambios institucionales y de diseño, lo cual ha dificultado el proceso de articulación de sus objetivos estratégicos y sus esquemas de coordinación.

## 11.1. Respecto al diseño de las intervenciones de las PIAS

Las PIAS surgen sin un diseño establecido de la intervención, como una forma de alcanzar los servicios del Estado a poblaciones apartadas y en especial en zonas de frontera (MGP). A partir del año 2012 los funcionarios estatales identificaron la necesidad de fortalecer la intervención a partir de su integración a una estrategia nacional de desarrollo de poblaciones amazónicas (EASS) que fue aprobada por MIDIS el año 2016. Sin embargo, este vínculo de las PIAS con su estrategia no se ha consolidado.

A partir del 2016, los cambios en la estructura de gestión de las PIAS y la necesidad de dar continuidad y de ampliar la operación (incremento del número de PIAS) condicionó una tendencia a enfocarse en aspectos operativos en desmedro de procesos más estratégicos de desarrollo institucional y articulación.

El énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de implementación de las operaciones de PIAS en campo, además del cambio de prioridades luego de la transición de gobierno en 2016, también limitó el alcance de los procesos intersectoriales de articulación de políticas y estrategias, disminuyendo sensiblemente la capacidad de sostener la coordinación de alto nivel en el ámbito de la CIAS-PCM, que había logrado importantes avances hasta el 2015.

Debido a ello aún presenta debilidades en algunos de sus procedimientos, así como importantes ausencias en sus esquemas de coordinación, como son el escaso involucramiento de los gobiernos locales y limitaciones en la participación de las comunidades en la gestión de la estrategia.

En suma, con respecto al diseño de las PIAS, se puede señalar que no se cuenta con un documento técnico que establezca un diagnóstico consensuado, un árbol de problemas y objetivos (o metodología, similar), una teoría de cambio, los objetivos y metas, ni estrategias mientras que por otro lado, los cambios de coordinación habrían generado diversas formas de concebir el accionar de las PIAS pero sin plantearse oficialmente en un documento.

La incorporación de las PIAS al Programa Nacional PAIS pueden ser una oportunidad para mejorar el diseño de la intervención y por ende sus resultados, siempre que se incorpore a las PIAS en un enfoque integral de desarrollo de poblaciones apartadas. Es indispensable tomar en cuenta para este diseño las características diferenciadas que requieren las intervenciones en zonas amazónicas.

## 11.2. Respecto a los procesos de implementación de las PIAS

Desde 2016, el MIDIS realizó transferencias condicionadas a ministerios que no contaban con recursos ordinarios para intervenir en las PIAS. Ello ha permitido contar entre 2016 y 2017 con capacidades logísticas y personal sectorial de campo para servicios clave. Las características de este mecanismo de transferencias, sumadas a los procedimientos administrativos para la adquisición de bienes y servicios por parte de los sectores responsables, sigue generando dificultades para contar de manera oportuna y estable con los recursos humanos y materiales necesarios para el flujo constante y ordenado de las campañas a lo largo del año.

Las transferencias de recursos previamente mencionadas se han establecido como un mecanismo para implementar las PIAS con mayor eficiencia ante el crecimiento de su cobertura pero no se ha establecido con claridad las metas en que los sectores deben reportar avances más allá del número de atenciones brindadas, lo cual guarda relación con lo señalado en la sección de diseño: no hay una línea de base que permita establecer una meta para la prestación de servicios.

A lo largo del tiempo las PIAS han incorporado importantes aprendizajes. Durante el período de consolidación del modelo operativo de las PIAS, entre los años 2015-17, se han desarrollado y mejorado procedimientos y actividades de planeamiento y preparación de las campañas. Se han incorporado los coordinadores en los servicios PIAS, se ha mejorado la difusión del Plan de Intención de Movimientos (PIM), se han hecho mejoras en la selección de funcionarios a bordo y se ha incluido el enfoque intercultural, entre otros.

Estas mejoras y ampliaciones de recursos y capacidades se implementan a partir de la identificación progresiva de sus dificultades operativas y también se han podido reconocer buenas prácticas desarrolladas por personal individual o equipos de las PIAS. Sin embargo, aún es necesario reconocer o incorporar algunas de estas prácticas dentro de procedimientos para su réplica o adaptación a los variados desafíos de diferentes campañas y cuencas. Además, muchos de estos procedimientos no se han formalizado en manuales o reglamentos y aún requieren revisar y ampliar los criterios de priorización de servicios y la información sobre la demanda de los mismos a lo largo de las cuencas intervenidas.

Se identifica la necesidad de introducir adaptaciones específicas en la configuración de algunos de los servicios sectoriales que se ofrecen a la población, tales como por ejemplo los procesos legales y administrativos del RENIEC, o la cobertura para el traslado de beneficiarios del SIS procedentes de localidades muy apartadas. Estos servicios no han sido diseñados pensando en las dificultades que experimentan estas poblaciones para aprovechar plenamente estos servicios, con respecto a otros públicos en zonas menos aisladas.

En cuanto a los flujos de atención, se sigue observando tensión y competencia por los tiempos de los públicos objetivo por parte de algunos servicios internos y externos de las PIAS, y en algunas comunidades con mayor demanda aún es posible que pobladores queden sin atención dentro del limitado período de estadía de las PIAS en cada localidad.

También se han observado posibles brechas y oportunidades de mejora en cuanto a los perfiles técnicos, personales y a las condiciones laborales del personal operativo de las PIAS, así como la necesidad de revisiones y ajustes a las normas y procedimientos que regulan su trabajo, convivencia e interacción en el marco de la operación de la estrategia.

Si bien el personal a bordo reconoce la importancia del enfoque intercultural, este reconocimiento aún no logra incidir en adaptaciones específicas de la mayoría de servicios a las necesidades y características derivadas de diferencias culturales con respecto a las

poblaciones atendidas. Destaca la necesidad de fortalecer capacidades y disponibilidad de intérpretes, especialmente mujeres, para un soporte más efectivo a la prestación de servicios de la PIAS y para responder mejor a las características culturales de algunas poblaciones. También es necesario adaptarse al analfabetismo y uso de lenguas nativas para las labores de atención, difusión y coordinación de campañas.

No se cuenta con instrumentos o un protocolo para atender a las poblaciones nativas de la amazonia. Es necesario contar con un instrumento para atender estas poblaciones y promover el desarrollo de las competencias interculturales del personal a bordo de las PIAS mediante capacitación, mejora de perfiles y /o apoyo de mediadores culturales.

## 11.3. Respecto a los resultados e impactos de las intervenciones de las PIAS

En términos de una estimación de los resultados o impactos de la operación de las PIAS hasta la fecha, el hecho de que la implementación de la estrategia no cuente con un marco especifico de indicadores de resultados e información de línea de base, dificulta los procesos de monitoreo y seguimiento, y una evaluación precisa de alcances, resultados e impactos. Esto ha condicionado una tendencia general al registro y procesamiento de información orientada a la medición del número de atenciones, que permite estimar la productividad en términos de cantidad de prestaciones, pero no en términos de sus efectos sobre la población y sus condiciones de vida.

Recientemente se exploran medidas por mejorar el procesamiento y consolidación de información, tales como experiencias piloto de articulación de los registros de atenciones de los diferentes sectores durante las campañas finales de 2017, que permitirían eventualmente un seguimiento individualizado de las diferentes prestaciones y estimar con precisión las brechas pendientes de cobertura en las cuencas atendidas. Sin embargo, queda pendiente probar e implantar estas prácticas y herramientas a la brevedad posible con el fin de contar con información precisas para el planeamiento y evaluación de próximas campañas.

Cabe precisar que, incluso contando con información de seguimiento de indicadores de resultado, sería difícil hacer una atribución unívoca de efectos o impactos de las PIAS sobre las condiciones de desarrollo locales, debido a las limitaciones propias de una estrategia de servicios itinerantes. Se requiere del complemento con otros procesos locales basados en servicios permanentes (gobiernos locales, servicios sectoriales descentralizados, etc), con los cuales se ha mantenido niveles insuficientes de coordinación y articulación desde las PIAS.

En base a lo señalado, se puede indicar que no se han producido informes analíticos sobre los resultados de las PIAS lo que se tienen son informes de índole administrativa que solo dan cuenta del número de atenciones realizadas.

A pesar de estas limitaciones, la revisión de documentos, testimonios recopilados y observación de campo indican que es posible identificar elementos de información que hacen posible reconocer y demostrar avances importantes. En términos de la pertinencia de la intervención, tomando en cuenta que gran parte de las localidades carecían de acceso a los servicios estatales brindados, sólo el hecho de la disponibilidad recurrente y periódica de estos servicios implica un avance en la cobertura del Estado que de otra manera no habría estado al alcance de estas poblaciones.

Con respecto a los impactos sobre las conductas y comportamiento de las comunidades, también es posible identificar potenciales indicadores cualitativos que sugieren que la disponibilidad de estos servicios también está contribuyendo a generar cambios en las prácticas y conductas de las comunidades atendidas, tales como el ejemplo de la

novedosa opción por el cuidado dental en lugar de las extracciones en las atenciones de odontología.

El hecho de recibir servicios de manera recurrente ha condicionado en la población atendida una creciente identificación con respecto a las PIAS como un nuevo componente institucional de su realidad local. El posicionamiento de las PIAS en las cuencas fluviales de la Amazonía genera espacios de confianza y coordinación sobre los cuales sería posible desarrollar nuevas estrategias y procesos de mejoramiento de condiciones de vida locales, como por ejemplo el programa Tambos.

En cuanto al ejercicio de derechos, también se percibe en los testimonios de pobladores y líderes locales una evolución gradual de la percepción de los servicios de las PIAS como otra actividad más de asistencia social para poblaciones pobres, hacia una conciencia emergente de que estos servicios derivan de la responsabilidad del Estado de velar por el derecho de poblaciones apartadas o en situación de exclusión de recibir servicios públicos con la misma calidad que la que recibe el resto de la ciudadanía.

# 12. Recomendaciones

## 12.1. Acerca del diseño de las intervenciones PIAS

La actual articulación de las PIAS con otras líneas estratégicas del Programa Nacional PAIS, ofrece la oportunidad de consolidar el proceso de desarrollo del diseño técnico e institucional de las PIAS. Luego de casi 5 años de operación de procesos de diseño e implementación de las PIAS en diversas cuencas de Loreto, en la actualidad se cuenta con un importante conjunto de experiencias e información que facilitan la precisión y mejora de la definición de los objetivos, criterios, procedimientos y evaluación de alcances y resultados de las PIAS.

En general, se recomienda desarrollar un documento técnico que establezca un marco conceptual, una teoría de cambio y un modelo de gestión para las PIAS, en el marco del Programa PAIS, este documento deberá estar articulado con las políticas públicas de desarrollo e inclusión social (incluyendo al EAAS). Este documento puede también, ser un insumo clave para presentar una propuesta de programa presupuestal de PAIS, pero no debe estar condicionado a este o a su aprobación.

### 12.1.1. Actualización y mejoramiento de diagnósticos y líneas de base

En primer lugar, es importante sistematizar la información existente, e implementar procesos de diagnóstico complementario, sobre el contexto socioeconómico, institucional y sectorial de las zonas a intervenir, con el fin de dimensionar con mayor precisión los desafíos y brechas en las condiciones de vida y desarrollo de las poblaciones locales. Es necesario que todos los ministerios y organismos públicos intervinientes en servicios de las PIAS y otras plataformas del PN PAIS elaboren y presenten, durante la primera mitad del 2018, reportes de diagnóstico y líneas de base sectorial sobre las poblaciones atendidas o por atender en las cuencas intervenidas por las PIAS.

Se recomienda que, a partir de las campañas del 2018, se elabore un marco de indicadores de resultado para el seguimiento y evaluación de las intervenciones del Programa Nacional PAIS, que cuente con un proceso de información de línea de base por lo menos para un conjunto mínimo de resultados esperados a partir de los ejes de la EASS-ENDIS.

Se sugiere que este proceso de revisión y actualización de datos sobre el contexto de las áreas de intervención no se oriente únicamente a la identificación de carencias sino también a identificar oportunidades y potencialidades de las poblaciones y zonas de intervención para el desarrollo, por ejemplo, de programas productivos y oportunidades de generación de ingresos que fortalezcan intervenciones dentro del eje estratégico de inclusión económica.

### 12.1.2. Priorización de los servicios y articulación de la demanda y oferta de servicios

En el marco de la articulación de las PIAS con otras intervenciones del Programa Nacional PAIS, se recomienda realizar una revisión del diseño operativo actual de las PIAS a partir del dimensionamiento más preciso de las brechas y demandas sectoriales existentes, y la definición de criterios para la priorización y selección de la oferta de servicios a ser provistos en cada cuenca.

Esta articulación de la demanda y la oferta debe permitir establecer qué servicios pueden ser provistos mediante la intervención de plataformas móviles, plataformas fijas o vía tele servicios, contribuyendo a un diseño más preciso y eficiente de las PIAS al incorporar de manera preferente servicios cuya prestación sea más adecuada para la intervención itinerante.

En particular, puede ser pertinente evaluar la provisión de algunos de los servicios externos que actualmente prestan las PIAS, y que por su complejidad y enfoque metodológico requieren de una presencia local más intensiva o prolongada en el tiempo. Servicios como las labores de fortalecimiento y desarrollo de capacidades en procesos de prevención de violencia familiar y contra la mujer, promoción de derechos de niños, adolescentes y mujeres, entre otros, podrían hacer uso de modalidades de oferta fija a partir de la intervención de los Tambos o de gobiernos locales.

La coordinación nacional del PN PAIS deberá elaborar y oficializar, durante el primer semestre de 2018, dispositivos y documentos técnicos estableciendo los criterios y protocolos de priorización y selección de la oferta de servicios, especificando sus prioridades y aplicaciones particulares para cada cuenca intervenida. Estos lineamientos formales deberán establecer los criterios y protocolos de asignación de programas, proyectos y servicios sectoriales a las diferentes plataformas fijas e itinerantes para asegurar una complementariedad efectiva de todas las líneas de intervención en campo.

La aplicación de criterios de priorización y articulación de la oferta de servicios a partir de la demanda, pueden contribuir a superar algunas dificultades observadas en los procesos de implementación y el diseño operativo de las prestaciones de las PIAS, al lograr un mejor balance entre los servicios internos y externos en los flujos de atención en campo, además de incidir positivamente sobre la eficacia de las distintas estrategias y programas sectoriales a implementar.

También es posible desarrollar estrategias y mecanismos de coordinación que permitan integrar las actividades de servicio en campo de dos o más sectores con públicos o temáticas relacionadas, incluyendo la opción de que algunos servicios cuyas brechas de prestación puedan disminuir con el tiempo, conforme logren procesar atenciones a la mayoría de sus potenciales beneficiarios, no necesiten abordar las PIAS durante todas las campañas del año sino únicamente una o dos veces con fines de monitoreo o complemento de nuevos servicios.

Este tipo de opciones pueden contribuir a disminuir las tensiones sobre los flujos de atenciones de las PIAS en campo, así como permitir que se disponga de más espacio y capacidad de los buques para incorporar los servicios de personal para servicios itinerantes con mayor demanda local.

### 12.1.3. Instancias y procesos de articulación intersectorial e intergubernamental

El contexto de la integración de las PIAS con el Programa Nacional PAIS proporciona una oportunidad para fortalecer el funcionamiento de las estructuras y procesos de articulación intersectorial y entre niveles de gobierno actual de las PIAS, retomando los lineamientos propuestos en la EASS.

En el ámbito de la coordinación nacional, se debe procurar el más alto nivel de alineamiento y compromiso político, adscribiendo la supervisión del programa a la Presidencia del Consejo de Ministros, específicamente a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Se sugiere retomar los procesos de seguimiento y coordinación a través de un grupo de trabajo o subcomisión permanente de comunidades amazónicas, u

otro espacio del mismo nivel, que fortalezca los compromisos y acuerdos operativos entre ministerios para dar soporte político a la implementación del Programa Nacional PAIS.

Este espacio a nivel de la PCM puede interactuar con grupos de trabajo intersectorial de nivel más operativo, generados a partir de la implementación del Programa Nacional PAIS y que cumplan funciones permanentes de coordinación como las desempeñadas por el Equipo Técnico Nacional de las PIAS, así como funciones temporales de coordinación para proyectos específicos en el marco de las actividades del Programa PAIS.

Estos espacios de coordinación operativa nacional deberán asegurar la representación efectiva de todos los sectores involucrados, mediante la emisión de normas y regulaciones de cada sector que comprometan la participación y articulación interna de todas sus direcciones y áreas relevantes para contribuir con los objetivos y prioridades de la implementación de la EASS.

En el ámbito regional, es necesario fortalecer las comisiones o equipos técnicos intersectoriales profundizando el involucramiento del Gobierno Regional a nivel político (gobernadores y consejeros regionales) y de sus direcciones y áreas técnicas sectoriales, incluyendo representantes de organismos descentralizados o desconcentrados de los sectores relevantes. Estos espacios deben incorporar a las coordinaciones territoriales de MIDIS/PAIS en la región en el rol de secretaría ejecutiva, y contar con la participación de las representaciones regionales de las federaciones de pueblos originarios que correspondan a las cuencas y territorios a ser atendidos.

En el nivel local, la planificación y coordinación de las campañas de las PIAS en el marco del Programa Nacional PAIS, debe incorporar, además del rol de los coordinadores civil y militar de cada misión, la participación de los gobiernos locales (alcaldes y/o consejeros), los jefes territoriales o gestores de Tambos y las federaciones y organizaciones comunales por cuencas y subcuencas.

Todas estas definiciones deberán ser oficializadas mediante dispositivos legales emitidos por el MIDIS, especificando manuales de operación que formalicen la conformación y funcionamiento de los Equipos Técnicos Nacional, Regional y Local, indicando los sectores e instituciones participantes, funciones, periodicidad y momentos de sesión, estructura general de agendas y actas de sesiones, y responsabilidades y aportes específicos de cada institución en el marco de las operaciones de las PIAS y el PN PAIS.

### 12.1.4. Regulaciones y procedimientos

Es necesario revisar instrumentos normativos y procedimientos existentes, así como generar algunos nuevos para fortalecer las instancias y funciones requeridas para mejorar la gestión de las intervenciones de las PIAS dentro del marco del Programa Nacional PAIS.

En complemento del Decreto Supremo 003-2016-MIDIS, que aprobó la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), que provee del marco general de estrategia y de coordinación para las intervenciones de las PIAS y del Programa Nacional PAIS, es necesario diseñar y emitir los dispositivos necesarios para alinear internamente las funciones de gestión y supervisión de estos programas al interior del MIDIS como sector responsable de la coordinación general de la EASS. Para asegurar una apropiada orientación de los demás sectores, es importante que el MIDIS establezca definitivamente sus reglamentos de organización y funciones a fin de incorporar de manera ordenada los requerimientos de articulación del Programa PAIS.

En adición al ordenamiento interno del MIDIS para la conducción de la implementación de la EASS, es necesario que los demás sectores involucrados también incorporen formalmente en su regulación interna los mandatos y funciones requeridos para asegurar

la participación, en los equipos técnicos nacional, regional y local, de todas aquellas direcciones y áreas técnicas que deban intervenir para el óptimo desarrollo de los servicios a brindar a través de las PIAS.

Además de la formalización de dispositivos que formalicen mandatos y responsabilidades dentro de cada sector interviniente, es necesario diseñar y formalizar marcos de obligaciones y procedimientos intersectoriales a nivel de la PCM, para asegurar el buen funcionamiento de las instancias de articulación nacional, regional y local. Estos instrumentos normativos deberían especificar como mínimo los sectores participantes, estableciendo la representación de los mismos a nivel ministerial y viceministerial, detallando las principales funciones requeridas de planeamiento, diseño, supervisión y reporte, así como la periodicidad de sesiones ordinarias adecuadas a las necesidades de coordinación de la implementación de las PIAS en el marco del Programa Nacional PAIS.

También será importante establecer, en el nivel que corresponda, reglamentos o manuales de operaciones que formalicen procedimientos operativos tales como los flujos de atención general y por servicios de implementación de las PIAS, o los procesos e instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación de las campañas.

También se sugiere evaluar, en el ámbito de la coordinación interministerial en la PCM, la posibilidad de articular desarrollos normativos sectoriales que ofrezcan la oportunidad de incorporar referencias directas a los programas de acción e inclusión social de la EASS dentro de procesos de reforma y organización de algunos ministerios más relevantes. Por ejemplo, es posible sugerir que en el caso del sector salud, explorar oportunidades como el proyecto de reglamentación del Decreto Legislativo 1166 del MINSA, que busca organizar la estrategia de redes integradas para la atención en salud, con el fin de especificar mecanismos y procedimientos de cooperación entre las instancias regionales y locales del sector con las intervenciones de las PIAS y los Tambos.

## 12.2. Acerca de los procesos de implementación de las intervenciones de las PIAS

### 12.2.1. Asignación de recursos

Es necesario asegurar la continuidad de los compromisos de aporte de recursos de aquellos sectores que no reciben transferencias por parte del MIDIS, a través del fortalecimiento de convenios marco y procesos de alineamiento intersectorial de objetivos e instrumentos de gestión a nivel de despachos ministeriales y viceministeriales.

En el caso de los sectores que requieren de recursos asignados por el programa para la continuidad de sus servicios en las PIAS, es necesario que el MIDIS, en coordinación con los sectores en el marco de la PCM y con participación del MEF, identifique las medidas necesarias para asegurar que el mecanismo de transferencias condicionadas se adapte a la necesidad de contar con recursos de manera oportuna, tomando en cuenta los tiempos y procedimientos de contratación y adquisición de bienes y servicios por parte de cada ministerio para el cumplimiento de sus obligaciones con las PIAS.

A partir de esta labor, se recomienda que el PN PAIS/MIDIS emita un documento técnico identificando los criterios de modificación a los procedimientos de transferencias condicionadas para sectores que no cuenten con recursos ordinarios para su intervención en las PIAS y el PN PAIS, o proponiendo el desarrollo de nuevos instrumentos o disposiciones tales como una asignación directa de presupuesto a los sectores involucrados en la prestación de servicios para que cuenten con recursos propios orientados específicamente para atenciones en el marco del PN PAIS.

Es necesario que se identifiquen oportunidades de canalizar recursos provenientes de diversos proyectos y programas actualmente implementados por diferentes agencias del Estado. Esto permitirá complementar las líneas de servicios de protección y promoción que las PIAS, en el marco del Programa Nacional PAIS, desarrollen con comunidades en sus ámbitos de intervención. Por ejemplo, existen programas en marcha en el MINEM con financiamiento para procesos de electrificación rural en zonas apartadas, que podrían involucrarse en convenios de implementación a través de Tambos en centros poblados de las cuencas amazónicas atendidas, y que podrían significar a corto plazo disponer de infraestructura de comunicaciones que disminuyan importantes costos de transporte y coordinación para las comunidades y el Estado en los procesos de implementación de la EASS.

También es recomendable seguir explorando con la PCM y el MEF las oportunidades de articular la implementación de la EASS con procesos en marcha de programas presupuestales por resultados. Igualmente, la generación de instrumentos y proyectos de cooperación internacional, tales como los establecidos con la Unión Europea en el marco de la ENDIS, para canalizar recursos complementarios para la realización de proyectos de desarrollo alineados con los objetivos de las plataformas fijas e itinerantes en las localidades atendidas.

Para asegurar la posibilidad de intercambios y cooperación entre programas de diferentes ministerios, es necesario que se conduzca un proceso de discusión al respecto en el marco de la CIAS, con aportes de MIDIS/PAIS y el MEF, identificando las oportunidades y dispositivos legales requeridos para asignar recursos en los presupuestos de sectores clave (MINSA-MINDEF/MGP) orientados específicamente a su intervención dentro del PN PAIS, incluyendo la identificación por parte de APCI de recursos y programas de cooperación internacional vinculados con los objetivos del PN PAIS.

### 12.2.2. Planeamiento de campañas

Es necesario revisar y establecer los procesos de planeamiento utilizados para el diseño de las actividades y cronogramas de trabajo de las campañas de las PIAS, actividades que actualmente se realizan de manera periódica, pero sin contar con procedimientos formalizados. Se sugiere sistematizar y formular un proceso metodológico pautado, generado a partir de la experiencia y práctica de los equipos técnicos locales y regionales y formalizado a través de manuales o reglamentos emitidos desde la coordinación nacional.

Estos procedimientos deben incorporar y precisar los aspectos metodológicos de actividades utilizadas actualmente para el planeamiento de cada campaña tales como la elaboración y validación de los Planes de Intención de Movimientos (PIM). Sin embargo, debe evaluarse la posibilidad de proponer pautas metodológicas que faciliten la incorporación de información procedente de otras actividades que actualmente forman parte del ciclo de implementación de las campañas de PIAS, tales como por ejemplo las reuniones de inicio, o los talleres de socialización y difusión del PIM.

Por estas razones se sugiere que, en la formalización de los procesos de planeamiento de campañas, se establezca el uso obligatorio de formatos que registren los aportes y sugerencias de las poblaciones o sus líderes en este tipo de actividades para cada comunidad, así como su uso como insumo para el diseño de nuevas campañas.

También se recomienda Incorporar dentro de estos procedimientos y pautas metodológicas, la aplicación de secuencias de criterios para el establecimiento más eficiente posible de las fechas y duración de la atención de las PIAS en cada localidad a lo largo de una campaña, con el objeto de priorizar de manera equitativa los servicios a prestar, asegurando la mayor cobertura posible a las personas y localidades más necesitadas.

Se sugiere formalizar un protocolo de aplicación de criterios de selección y priorización de servicios aprobado y oficializado en documentos técnicos o dispositivos del MIDIS, que establezca una secuencia base de priorización como la siguiente:

1. Establecimiento de un mapa de la demanda de servicios y/o brechas pendientes de atención, a partir de las solicitudes comunales, de información demográfica y de diagnósticos sectoriales o información de cobertura de anteriores campañas en cada comunidad, como base para la estimación de metas de prestación por cada localidad de cada cuenca.
2. Establecimiento de la ubicación de cada localidad dentro del territorio de cada cuenca, incluyendo su situación de accesibilidad por vía terrestre o fluvial (navegabilidad)
3. Estimación de los tiempos mínimos requeridos de atención y accesibilidad a todas las localidades por atender, selección de los recursos y medios logísticos necesarios para la prestación de servicios dentro de una campaña, y elaboración de una propuesta de PIM para el proceso de validación.
4. Síntesis de la propuesta de PIM para validación con los actores locales, asegurando la posibilidad de incorporar sus sugerencias o demandas complementarias dentro de plazo razonable, y a la difusión o socialización del plan de la campaña.

### 12.2.3. Difusión y comunicación

Se recomienda diversificar al máximo posible los canales de comunicación y diseminación de información sobre las campañas en cada localidad, tomando en cuenta la alta incidencia de población iletrada, y el uso tradicional local de formas de comunicación oral con preferencia sobre los medios escritos.

Además de evaluar el uso de medios radiales para la difusión local de información, se pueden explorar otros canales de comunicación social comunitaria tales como el perifoneo en centros poblados. También se debe considerar la necesidad de dar prioridad al uso de mensajes traducidos a las lenguas propias de cada localidad, sobre todo en cuencas con mayor presencia de población indígena.

También será importante maximizar el involucramiento de los prestadores locales de servicios de sectores con mayor prevalencia en las cuencas amazónicas (MINSA, MINEDU, Policía Nacional, gobiernos locales, entre otros), quienes eventualmente cuentan con acceso a telecomunicaciones y pueden ayudar a difundir de manera rápida algunos contenidos. La presencia de Tambos en diferentes zonas de algunas cuencas también puede ofrecer un canal directo de transmisión de información bidireccional con las comunidades, tanto para los procesos de difusión como para las consultas y el planeamiento.

Por lo tanto, se sugiere encargar al MINCUL, en colaboración con los equipos técnicos regional y locales, la elaboración de un documento técnico que sistematice la oferta disponible de medios y canales de comunicación oral locales (radio, perifoneo, etc), por localidad y cuenca, indicando un listado de materiales audiovisuales y escritos para la socialización de campañas, adaptados en forma y lenguaje a las características de los poblados y cuencas a intervenir.

También se requiere que la coordinación nacional del PN PAIS elabore y valide con los equipos técnicos nacional, regional y local, un documento técnico que identifique las instancias públicas con presencia local en las cuencas y comunidades a atender, así como los medios de comunicación a su disposición (radiofonía, telefonía celular, acceso a

internet, viajes y movilización de equipos en campo), proponiendo y consensuando roles y contribuciones para facilitar el uso de estos medios en los procesos de difusión y coordinación de campañas con comunidades locales.

### 12.2.4. Participación comunitaria

Otro proceso potencialmente útil para mejorar las actividades de planeamiento, difusión e implementación de las campañas consiste en promover la participación más activa de poblaciones y líderes locales.

Es necesario reservar recursos para superar las dificultades y costos de movilización y comunicación a lo largo de las cuencas atendidas, y procurar implementar procesos de desarrollo de capacidades y fortalecer a las comunidades y líderes para cumplir diferentes roles en la organización de las campañas.

También es necesario analizar y atacar oportunamente los factores que condicionan las debilidades institucionales y políticas de los gobiernos locales en las zonas de intervención. En varios casos observados, es usual que los alcaldes no residan en los distritos de las cuencas atendidas, pero suele ser más común que existan regidores y funcionarios más comprometidos con sus obligaciones locales y que pueden ser fortalecidos como representantes oficiales de sus municipios en las labores e instancias de coordinación local de las campañas.

Estos procesos de fortalecimiento de la vida organizacional y las capacidades locales pueden requerir de un despliegue de desarrollos metodológicos e instrumentos que puedan ayudar a líderes y autoridades locales a participar de manera más orgánica y estructurada. Existen propuestas para fortalecer procesos de planeamiento local comunitario a través de herramientas como los “planes de vida” o los planes de desarrollo concertado a nivel municipal, que pueden facilitar procedimientos de planificación de campañas e intervenciones sectoriales a partir de una demanda local más articulada y consensuada.

Para asegurar el cumplimiento de estas acciones se requiere que el PN PAIS, con la asistencia técnica del MINCUL, elabore y oficialice un documento técnico conteniendo propuestas metodológicas y diseños de instrumentos para la capacitación, entrenamiento e implementación de procesos de planificación, gestión y evaluación de parte de líderes y organizaciones de las comunidades y cuencas a intervenir, de acuerdo con sus roles correspondientes dentro de los protocolos y procedimientos de planeamiento, gestión y evaluación de campañas de las PIAS y el PN PAIS.

### 12.2.5. Incorporación práctica de criterios y aspectos de interculturalidad en la implementación de servicios y campañas

A pesar de que los operadores de las PIAS y del programa PAIS demuestran un claro interés y reconocimiento acerca de la importancia de los aspectos interculturales en la implementación de las PIAS, aún es necesario seguir promoviendo acciones y procesos de sensibilización de los equipos de campo de PIAS.

Para este fin se sugiere seguir fortaleciendo las medidas de sensibilización y desarrollo de capacidades interculturales para funcionarios de que ya han sido implementadas en el marco de las PIAS, así como el diseño y ejecución de las funciones de mediación cultural y provisión de materiales de soporte desarrollados para asistir la comunicación y el relacionamiento intercultural con las comunidades locales.

Es necesario implementar procesos pautados y verificables de revisión y ajuste de los protocolos de atención de los servicios prestados por las PIAS, y ahora también por los

Tambos, para que incorporen elementos de adaptación a las características culturales de las localidades atendidas, en base a procedimientos de diseño y validación de estas adaptaciones en sus mismas zonas de intervención.

A partir de la implementación de estos ajustes a procedimientos y protocolos, se recomienda también incorporar en los procedimientos de evaluación de campañas y servicios un conjunto de indicadores que permitan verificar el avance y cumplimiento de la utilización de estas adaptaciones a los protocolos y materiales de atención.

También es importante que los contenidos y procedimientos de las actividades de desarrollo de capacidades transversales o de adaptación intercultural de protocolos de atención, no sólo mencionen de manera general elementos básicos de las culturas tradicionales en las zonas de intervención. Se deberá procurar que estas actividades se adapten a contenidos específicos correspondientes con las características culturales de cada cuenca a intervenir, incluyendo el desarrollo progresivo de procesos de planeamiento de campañas que permitan prever potenciales variantes en los materiales, protocolos y prácticas de relacionamiento para adaptarse a las características especificas de cada población nativa a ser intervenida a lo largo de campañas en una misma cuenca.

Para asegurar la implementación de estas medidas, la coordinación nacional del PN PAIS encargará al MINCUL la elaboración de un informe técnico que establezca un plan de revisión y adaptaciones a las actividades de sensibilización y capacitación en interculturalidad utilizados las plataformas del programa, incorporando en sus contenidos información adaptada para cada cuenca atendida, y generando la discusión y análisis de potenciales dificultades y respuestas adecuadas con base en casos registrados en campañas previas.

El MINCUL ya ha delineado documentos de análisis en esta dirección aplicados al caso de las PIAS, incluyendo un marco de metas e indicadores para verificar el logro efectivo de estos procesos de adaptación.

También se debe elaborar y presentar, bajo la conducción técnica del MINCUL y con la validación de los equipos técnicos de las plataformas del PN PAIS, un informe técnico que establezca un plan de trabajo para la revisión y ajuste de los protocolos de atención de los servicios prestados por las PIAS y Tambos a partir de las características culturales de las poblaciones a intervenir en cada cuenca, incluyendo modificaciones a los manuales, guías y protocolos de atención utilizados en campo. El MINCUL ya ha delineado documentos de análisis en esta dirección aplicados al caso de las PIAS, incluyendo un marco de metas e indicadores para verificar el logro efectivo de estos procesos de adaptación.

◊ **En los talleres de interculturalidad**

Es necesaria una revisión de los contenidos y metodología de los talleres de interculturalidad, los cuales no deben proveer sólo de elementos generales de inducción sobre la interacción con culturas amazónicas, sino ser capaces de ofrecer información específica adaptada al contexto cultural de cada cuenca a intervenir.

Se recomienda utilizar experiencias y casos sistematizados a partir de dificultades o experiencias concretas que han tenido los operarios PIAS en campañas anteriores, a manera de procesos de mejoramiento continuo de las formas de interacción con las comunidades locales.

◊ **En los servicios a bordo**

Los diferentes sectores también pueden identificar e incorporar elementos culturales locales en contenidos y formas de los servicios brindados por las PIAS en cada cuenca. Esto es particularmente urgente para el sector salud. Por ejemplo, la posibilidad de desarrollar módulos de atención de salud que combinen las prácticas de medicina

tradicional de las comunidades con los procesos de diagnóstico y tratamiento médico brindados por el Estado.

Otra medida necesaria es la incorporación dentro del ETN y el ETR del área de Salud Intercultural del MINSA, que hasta el momento no ha tenido una intervención activa en el diseño o las operaciones del sector en el marco de las PIAS.

El bajo nivel de capacidades de lectura y del manejo del castellano, que son dificultades presentes con mayor intensidad en algunas cuencas y comunidades, hace necesario que dependiendo de las características de cada cuenca y comunidad se planifique la inclusión de materiales audiovisuales en lengua nativa, tales como videos o animaciones, en donde se expliquen las características de los servicios que se prestan en PIAS, la función de los documentos que se les entregan y las principales recomendaciones para conservar los beneficios de los programas sociales. Estos videos pueden transmitirse en las salas de espera de las PIAS, de forma rotativa, y también en las reuniones de socialización del PIM.

También se recomienda la grabación de audios transmitiendo mensajes clave sobre la PIAS (como por ejemplo la fecha de llegada, las comunidades que visitará, los servicios que brinda, de ser posible) para ser reproducidos en los altavoces de las comunidades en su idioma.

Adicionalmente los sectores pueden trabajar en la simplificación de los mensajes colocados en las cartillas que se usan actualmente (donde se encuentran textos complejos). Los formatos de afiliación (al SIS, Juntos y Pensión 65) podrían imprimirse en español y alguna lengua nativa, y buscar reducir el uso de textos escritos reemplazándolos por dibujos representativos cuando sea posible.

◊ **Respecto a los intérpretes**

Finalmente, es indispensable implementar acciones de formación y reclutamiento de intérpretes en las comunidades locales, incluyendo especialmente a intérpretes mujeres. Esto permitirá reducir la alta demanda del mediador intercultural en las cuencas con mayor diversidad de poblaciones indígenas y atender las necesidades de salud de las mujeres, que ven limitada su comunicación por temas culturales con la presencia de intérpretes varones.

Contar con intérpretes locales permitirá atender de manera más pertinente a personas no bilingües, o incluso si el mediador de la PIAS conoce el lenguaje local, tener otro intérprete puede servir para atender simultáneamente múltiples demandas de traducción. Los intérpretes locales contribuyen además a minimizar la necesidad de embarcar más personal para estos fines en las PIAS.

El MINCUL deberá presentar ante la coordinación nacional del PN PAIS una propuesta técnica para la capacitación y certificación acelerada de intérpretes locales en comunidades de las cuencas intervenidas, estableciendo metas e indicadores que prioricen la certificación de mujeres en comunidades con características culturales que dificulten la atención a mujeres en su propia lengua. Aunque los procesos de formación de intérpretes/traductores del MINCUL pueden implicar periodos muy largos de capacitación, es posible sugerir el desarrollo de módulos más sencillos, orientados a funciones básicas de traducción o asistencia a servicios (especialmente temas de salud/violencia), que permitan una capacitación más rápida e implementada localmente.

### 12.2.6. Gestión de la convivencia en campo y recursos humanos

◊ **Desarrollar criterios y procesos articulados de contratación y gestión de personal de campo para las PIAS**

Es importante alinear los criterios básicos de reclutamiento y contratación de los diferentes sectores que intervienen con personal de campo en las PIAS. Más allá de las diferencias en la calificación requerida para el cumplimiento de sus funciones para cada sector, es necesario identificar un conjunto de aptitudes básicas orientadas a contar con personas que se adapten mejor a las características del trabajo de campo. Se debe tomar en cuenta que se trata de un periodo prolongado de labores a bordo y que requiere habilidades interpersonales que faciliten la interacción con otros funcionarios y con comunidades amazónicas.

Los procesos de reclutamiento de diferentes sectores, con criterios orientados desde las prioridades de cada sector, dificultan alinear elementos básicos comunes que puedan ser importantes para mejorar la integración de los equipos a bordo. Se recomienda desarrollar criterios coordinados de gestión de recursos humanos entre los sectores participantes de las PIAS, así como implementar nuevos elementos en las normas de convivencia o instrumentos y procedimientos complementarios para ayudar a organizar mejor los procesos de coordinación a bordo.

A pesar de que los regímenes de contratación pueden ser variables, se considera importante generar acuerdos para que cada sector provea a su personal con un marco de compensaciones monetarias y no monetarias, con el fin de que los funcionarios de campo tengan condiciones e incentivos que mantengan el desempeño de sus labores en niveles adecuados de compromiso, seguridad personal y continuidad. Entre los elementos a considerar están: la provisión de seguros de salud y accidentes, la definición de días de descanso entre campañas, las compensaciones o bonos asociados a trabajo los días domingo, entre las principales opciones. Estas medidas deben contribuir a minimizar riesgos y dificultades para el programa en términos de buen rendimiento, y de niveles de rotación de personal que aseguren un desempeño adecuado de las funciones de campo.

◊ **Revisiones periódicas y participativas de las normas de convivencia**

Las normas de convivencia a bordo de las PIAS han mostrado ser uno de los marcos procedimentales más importantes para mejorar la regulación del funcionamiento de los equipos en campo. Sin embargo, aún es necesario hacer revisiones y ajustes eventuales a partir de la identificación periódica de dificultades que surgen del desarrollo cotidiano de las actividades de las PIAS dentro y fuera de horas de trabajo.

Para ello, es necesario formalizar instancias y procedimientos periódicos de discusión acerca de potenciales dificultades o situaciones problemáticas derivadas de la convivencia a bordo. Se recomienda realizar por lo menos una sesión colectiva de revisión de temas de convivencia a la semana. Esta puede ser una reunión específica o como parte de un segmento dentro de la agenda de sesiones periódicas de planeamiento o revisión participativa del desempeño de la PIAS. Esta sesión o segmento debe contar con la presencia y facilitación de los coordinadores civil y militar de la PIAS, y promover un clima de comunicación abierta que facilite compartir estos temas y alcanzar consensos y acuerdos operativos.

Estos acuerdos deben ser registrados formalmente y utilizados para recomendar ante las coordinaciones local, regional o nacional de las PIAS sugerencias para la modificación o mejora de aspectos específicos de las normas de convivencia que permitan regular estas dificultades en nuevas campañas de trabajo.

La observación de situaciones específicas en campo sugiere la necesidad de precisar algunas regulaciones referidas a las restricciones o condiciones bajo las cuales se pueden realizar compras locales por parte de funcionarios de las PIAS. En particular se debe analizar y regular la adquisición local de productos biológicos; no sólo se debe controlar la adquisición de animales vivos, sino también la compra de productos o elementos derivados de la caza o el sacrificio de animales, por ejemplo.

También se sugiere incorporar formalmente en los reglamentos y procedimientos en campo, la disponibilidad de espacios de discusión colectiva y el registro formal de acuerdos referidos a las condiciones de habitabilidad y logística al interior de los buques.

El registro formal en actas de estas discusiones, así como de los acuerdos alcanzados y el seguimiento y evaluación de su implementación, deberán ser incorporados formalmente dentro de los procedimientos y documentos de evaluación al cierre de cada campaña, de manera que no se pierda información acerca del desempeño de estos temas en la evaluación general de las campañas en cada cuenca.

Para asegurar el cumplimiento de estos procesos de registro e incorporación de oportunidades de mejora a los reglamentos y normas de convivencia, se sugiere que los operadores, liderados por los coordinadores de PIAS y comandantes de buques, presenten un informe técnico a la coordinación nacional del PN PAIS, conteniendo un plan de acciones y cambios para la incorporación, dentro de la agenda de sesiones ordinarias de planeamiento o revisión participativa del desempeño de la PIAS, momentos para la discusión y registro de problemas específicos de la convivencia a bordo de las PIAS, así como de los acuerdos alcanzados para su resolución. También se debe establecer la obligatoriedad de incorporar este registro en una sección de los reportes de evaluación al final de cada campaña de campo, y en caso de ser necesario generar recomendaciones para la revisión o ajuste de elementos específicos de las normas de convivencia de las PIAS.

◊ **Fortalecimiento de habilidades blandas**

Se recomienda profundizar las acciones ya implementadas para el fortalecimiento de las habilidades de interacción para el trabajo en equipo y la convivencia en las PIAS, a partir de diagnósticos participativos con el personal civil y militar para identificar de manera periódica temas de interés o factores de preocupación surgidos de la implementación de las campañas.

Se sugiere incluir directamente el tema de los factores de convivencia e interacción en un momento específico de las actividades de evaluación participativa al final de cada campaña, registrando los hallazgos y utilizándolos para diseñar acciones de prevención o sensibilización a ser incorporadas en eventuales nuevos talleres de habilidades blandas previos a nuevas campañas, o en su defecto como dinámicas específicas de sensibilización dentro de los talleres de inducción para próximas campañas. También pueden adicionarse medidas de manejo de estos factores en nuevos criterios o revisiones de ítems particulares de las normas de convivencia.

La coordinación nacional del PN PAIS, en colaboración con los equipos técnicos nacional, regional y local, deberá presentar un documento técnico proponiendo cambios y ajustes a la metodología y contenidos de las actividades de fortalecimiento de habilidades blandas, incorporando como casos prácticos de análisis incidencias tipo extraídas del registro y evaluación de incidencias en materia de convivencia y trabajo de campo de las PIAS, Tambos y demás plataformas o actividades en el marco del Programa.

## 12.3. Acerca de los resultados e impactos de las intervenciones de las PIAS

### 12.3.1. Registro y seguimiento

La observación de los documentos y procesos de evaluación de las PIAS en los últimos dos años sugiere la necesidad de implementar nuevos instrumentos de seguimiento de información, que no se orienten exclusivamente a la evaluación de productividad en base al cumplimiento físico de actividades de atención.

Incluso en un nivel de evaluación de los logros operativos de las prestaciones de las PIAS, es importante implementar herramientas de registro de campo basados en la identificación de datos de base acerca de la demanda local de los servicios que permitan un análisis efectivo de los avances y las brechas de cobertura para cada servicio sectorial de las intervenciones PIAS.

Se recomienda tomar en cuenta que la obligación de cada servicio de reportar en estos nuevos formatos no implique para los operarios de las PIAS un esfuerzo de registro de información sobre atenciones, que se adiciona a los requerimientos de múltiples reportes diarios que ya les exigen sus correspondientes sectores. Por ello se sugiere desarrollar e implementar procedimientos integrados de registro de información sobre atenciones en campo, basados en bases de datos y sistemas informáticos, que tomen en cuenta las necesidades de información para el seguimiento y evaluación de las PIAS, así como los requerimientos de los reportes que demandan los sectores.

Estos nuevos sistemas deberían permitir que un operario PIAS introduzca información acerca de cada atención individual en formatos que alimenten bases de datos, que luego produzcan de manera automática diferentes informes para fines de reporte administrativo y programático a sus sectores. Con ello se disminuirá sensiblemente el tiempo dedicado por los operarios a tareas de registro, pudiendo orientar sus esfuerzos a las atenciones al público y al descanso personal. Estos reportes también permitirán a la coordinación de las PIAS contar con información en tiempo real para el seguimiento de indicadores de desempeño y resultados de las intervenciones.

La coordinación nacional del PN PAIS deberá emitir directivas para que, durante las campañas PIAS e intervenciones a través de TAMBOS en el año 2018, se implementen procesos de diagnóstico de líneas de base, padrones comunales, brechas persistentes de servicios e implementación de nuevos instrumentos de registro de atenciones basados en los pilotos desarrollados durante las últimas campañas de PIAS en 2017. Estos instrumentos deberán identificar atenciones individualizadas y desagregadas para cada centro poblado de cada cuenca intervenida, generando estadísticas significativas sobre la productividad y desempeño de las atenciones a nivel de cada sector y de la intervención integral de las PIAS o Tambos en el marco del PN PAIS.

También es recomendable alinear con los demás ministerios y organismos públicos intervinientes en PIAS y TAMBOS, el compromiso político y técnico para la propuesta y elaboración de formatos comunes de gestión de datos que respondan a las necesidades de registro y reporte de las actividades de cada sector a bordo de las PIAS o de otras plataformas del PN PAIS, con el fin de automatizar y hacer más eficientes los tiempos y actividades de registro y reporte en campo, y respondiendo a todas las necesidades de información de seguimiento de todos los sectores. Se sugiere sostener este proceso de alineamiento al más alto nivel político, con participación de las áreas técnicas relevantes de cada institución. La coordinación nacional del PN PAIS, con la validación del equipo técnico nacional, deberá presentar un informe técnico sistematizando los acuerdos obtenidos y planteando un plan de trabajo para su implementación durante el año 2018. Este informe deberá incorporar la propuesta técnica y financiera para la implementación

de los sistemas integrados de bases de datos que den soporte a los nuevos formatos y procedimientos de registro y reporte operativo.

### 12.3.2. Sobre la evaluación e identificación de resultados de las intervenciones de las PIAS

En complemento del seguimiento de indicadores de productividad y desempeño operativo de las PIAS, es necesario fortalecer el seguimiento y evaluación de indicadores de resultados que permitan estimar los potenciales impactos de la implementación de las PIAS sobre las condiciones de vida de las poblaciones atendidas.

Para este fin, es necesario tomar en cuenta que la naturaleza y características de la PIAS, como un mecanismo de atención itinerante, dificultan la posibilidad de atribuirle al programa un impacto directo sobre el comportamiento de algunos indicadores sociales clave. Solo se podrán lograr estos resultados a partir de su articulación y colaboración con la implementación de otras modalidades de oferta fija local de servicios y mejora de medios de comunicación (los que están previstos en la EASS).

Tomando en cuenta lo anterior, es relevante alinear la evaluación de los impactos de la implementación de las PIAS con respecto a objetivos y resultados esperados en materia de inclusión social y económica de las poblaciones atendidas. Se recomienda articular los indicadores de resultado para las PIAS a partir de marcos estratégicos de indicadores de resultado basados en las prioridades establecidas en la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad. Estas prioridades están basadas, a su vez, en las políticas y estrategias nacionales de inclusión y desarrollo social expresadas en la ENDIS.

Para este fin, la coordinación nacional del PN PAIS elaborará y validará, en el ámbito de grupos intersectoriales de la CIAS/PCM, un informe técnico que proponga los marcos de políticas y prioridades públicas, y defina un conjunto de objetivos, metas e indicadores de resultado para el seguimiento y evaluación de las intervenciones de todas las plataformas del Programa a partir del 2018.

Dadas las limitaciones con respecto de la carencia de líneas de base y de un seguimiento basado en indicadores de resultado, se recomienda a corto plazo establecer formalmente un conjunto base de indicadores sociales. A partir de indicadores significativos se podrá orientar actividades piloto de registro, seguimiento y evaluación de potenciales alcances y resultados trazables a la fecha. Para este fin es recomendable seleccionar al menos un indicador relevante referido a los ejes estratégicos de la EASS-ENDIS, como por ejemplo tasas de mortalidad materna-infantil, acceso a agua segura en hogares y comunidades, tasas de rendimiento o permanencia escolar, u otros considerados pertinentes para el contexto social de las cuencas intervenidas.

Paralelamente, se sugiere evaluar la posibilidad de sistematizar y procesar información cuantitativa y cualitativa disponible acerca de los cambios efectivos ocurridos en las comunidades locales a partir de la atención periódica de los servicios de las PIAS en los últimos años, con el fin de generar estimados acerca del potencial impacto generados hasta la fecha.

Un ejemplo del potencial de contar con sistematizaciones de este tipo de evidencias cualitativas, son los testimonios de funcionarios y pobladores locales que confirman importantes cambios de percepción y conducta de la población en materia de salud preventiva, gracias al hecho de contar con servicios de las PIAS de manera recurrente y programada.

Es importante evaluar la posibilidad de desarrollar actividades como sondeos de opinión periódicos en las comunidades atendidas que permitan establecer cuantitativamente

algunos de estos efectos e impactos con respecto a un conjunto determinado de servicios e indicadores de seguimiento y evaluación de resultados. Incluso cuando se cuente con un seguimiento de indicadores de resultado basados en mediciones de impacto de los diferentes servicios prestados, este procesamiento de datos sobre opiniones y percepción sobre procesos de cambio puede ser un complemento útil para la documentación de procesos y la interpretación de los indicadores y estadísticas sectoriales.

### 12.3.3. Potencial de desarrollo de infraestructura local de telecomunicaciones

Se recomienda identificar las oportunidades de realizar o canalizar inversiones orientadas a proveer a las comunidades locales en las zonas de intervención de acceso efectivo a sistemas de telecomunicación y electrificación rural.

Tanto las comunidades como las intervenciones públicas en zonas apartadas de la Amazonía están sujetas a considerables sobrecostos derivados de la necesidad de transportarse a largas distancias por vía fluvial, lo cual disminuye la eficiencia en el uso de los recursos disponibles y dificulta los procesos de coordinación y participación.

Se sugiere aprovechar la implementación de políticas y programas públicos y privados en materia de electrificación rural y expansión de telecomunicación vía internet de banda ancha, ofreciendo la infraestructura de las intervenciones de plataformas fijas e itinerantes del Programa Nacional PAIS para facilitar la canalización de recursos provenientes de estos proyectos en comunidades de sus zonas de intervención.

Debe procurarse la instalación de por lo menos un punto de acceso a estos servicios en cada comunidad de las cuencas atendidas, en coordinación con los pobladores, autoridades locales o plataformas fijas de servicios del Estado en estas localidades. Dependiendo de los recursos disponibles, puede tratarse de puntos de acceso localizados en centros de salud, escuelas, instalaciones militares o policiales, Tambos, municipalidades, locales comunales, entre otras opciones, con la condición específica de asegurar el acceso permanente a los pobladores y sus líderes, con el fin de utilizar estos medios para realizar coordinaciones y actividades de participación, intercambio de información y contenidos educativos, comunicaciones personales, entre otros.

Se sugiere que la coordinación nacional del PN PAIS proponga ante los grupos de trabajo pertinentes en la PCM la realización de discusiones y acciones de coordinación entre ministerios en el ámbito de la PCM, con el fin de vincular la implementación de políticas y programas públicos y privados en materia de electrificación rural y expansión de telecomunicaciones rurales vía internet de banda ancha, con los objetivos y líneas de acción del PN PAIS en sus zonas de intervención durante el año 2018 y siguientes. Se debe establecer como meta el involucramiento de programas en marcha del MINEM y el MTC para lograr la instalación de puntos de acceso a fuentes de energía renovables y telecomunicaciones en cada comunidad atendida por el PN PAIS en las cuencas intervenidas.

Esta infraestructura debe permitir prioritariamente la conexión de estas comunidades con los diversos servicios y puntos de atención en las zonas de intervención, asegurando la capacidad de comunicación inmediata en casos de emergencia. Estos sistemas contribuirían a asegurar la mayor eficiencia y eficacia, por ejemplo, de procedimientos de atención de salud o manejo de alertas y emergencias de seguridad.

También disminuirían sensiblemente los costos en tiempo y dinero derivados de la necesidad de movilizar personas y equipos a largas distancias para actividades de planificación, coordinación o evaluación participativa de proyectos y servicios públicos y privados, incrementando las posibilidades y niveles de impacto de estas intervenciones sobre la calidad de vida de las comunidades a muy corto plazo.

# 13. Referencias Bibliográficas


Andina (6 de setiembre de 2017). Ejecutivo aprueba Plataforma de Acción Social para la Inclusión Social. Recuperado de: http://andina.pe/agencia/noticia-ejecutivo-aprueba-plataforma-accion-social-para-inclusion-social-681232.aspx

Banco de la Nación. (2015) Actividades realizadas por el Banco de la Nación en Materia de Inclusión financiera. Recuperado de: http://www.bn.com.pe/inclusion-financiera/archivos/actividadesBN-inclusion-financiera.pdf.

DEVIDA (2016a). DEVIDA participa en cuarto zarpe de PIAS Putumayo I, Putumayo II, Morona y Napo. (15 de setiembre del 2016). Recuperado de http://www.devida.gob.pe/2016/09/devida-participa-en-tercer-zarpe-de-pias-putumayo-i-putumayo-ii-y-morona/

DEVIDA ( 4 de marzo de 2014). DEVIDA reiniciará talleres preventivos en comunidades aledañas al rio napo Recuperado de: /http://www.devida.gob.pe/2014/03/devida-reiniciara-talleres-preventivos-en-comunidades-aledanas-al-rio-napo/

DEVIDA (2016b). DEVIDA participa en tercer zarpe de PIAS Putumayo I, Putumayo II y Morona. (15 de setiembre de 2016) Recuperado de: http://www.devida.gob.pe/2016/09/devida-participa-en-tercer-zarpe-de-pias-putumayo-i-putumayo-ii-y-morona/

Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS. (2016). Diagnóstico de Comunidades Visitadas. Iquitos: MIDIS.

Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS. (2016). Informe de Gestión Anual 2016. PIAS Morona. Loreto.

Dirección General de Políticas y Estrategias - MIDIS. (2016). Informe de Gestión Anual. PIAS Putumayo I. Loreto.

Dirección General Parlamentaria. (30 de junio de 2015). Carpeta Georreferencial de la Región Loreto. Obtenido de Congreso de la República: http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/GestionInformacionEstadistica/files/files/2015/2.trimestre.16.loreto.pdf

ESCALE-MINEDU. (20 de octubre de 2017). Estadística de la calidad educativa - ESCALE. Obtenido de http://escale.minedu.gob.pe/padron-de-iiee

El Comercio (8 de octubre del 2017). Características de las PIAS. Recuperado de: http://elcomercio.pe/suplementos/contratado/marina-guerra-peru/caracteristicas-pias-1003074

El Peruano (2016). Aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad DECRETO SUPREMO N° 003-2016-MIDIS. Recuperado de: http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per158694.pdf

El Peruano. (27 de julio de 2016). Reconocen al servicio JUGUEMOS, a través del cual el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables promueve el derecho al juego de niñas, niños y adolescentes como derecho fundamental y medio indispensable para el desarrollo integral Recuperado de: http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/reconocen-al-servicio-juguemos-a-traves-del-cual-el-ministe-resolucion-ministerial-n-175-2016-mimp-1410172-2/

El Peruano (2017). Decreto Supremo que establece el Programa Nacional “Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAIS” sobre la base del Programa Nacional Tambos.

Recuperado de: http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-establece-el-programa-nacional-platafor-decreto-supremo-n-013-2017-midis-1562709-1/
Portal del Estado Peruano http://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_detalle_institucion.asp?cod_institucion=14215

Gobierno Regional de Loreto. (2015). Plan de Desarrollo Regional Concertado "Loreto al 2021" (Actualizado). Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR.
Gobierno Regional de Loreto, Organización Internacional para las Migraciones, y Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas. (ND de Setiembre de 2013). Plan Regional de Acción contra la trata de personas: Loreto 2013-2017. Obtenido de Organización Internacional para las Migraciones: http://www.oimperu.org/oim_site/documentos/PLANLORETO.pdf
Houghton, F. (28 de septiembre de 2014). EASS - Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad Recuperado de: http://estrategiadeaccionsocial.blogspot.pe/2014/09/eass-estrategia-de-accion-social-con.html

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (ND de ND de 2007). Sistema de consulta de datos. Obtenido de Aplicativo Censos Nacionales IX de VI Población y Vivienda, 2007: http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/redatam/#

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (ND de ND de 2007). Tasa de analfabetismo según departamento, provincia y distrito, 2007. Obtenido de Sistema de Consultas. Censos Nacionales 2007: https://www.mef.gob.pe/contenidos/estadisticas/pol_econ/cuadro60.xls

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (ND de ND de 2011). Población estimada al 30 de junio, por años calendario y sexo, según departamento, provincia y distrito, 2009-2011. Obtenido de Sistema de Consultas INEI: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwit-PCp-PfWAhWJWpAKHVTrDmwQFggIMAA&url=ftp%3A%2F%2Fwww.unfpa.org.pe%2FPOBLACION_DESARROLLO%2FINEI%2FINEI-Estimaciones-y-Proyecciones-Poblacion%2FBoletin18%2Fcuadros%2

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (ND de ND de 2015). Departamento Loreto: Población Total Proyectada y ubicación geográfica de la capital legal, según provincia y distrito, 2015. Obtenido de INEI Publicaciones Digitales: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/cuadros/loreto/loreto_16_3.xls

Ministerio de Cultura. ( 09 de noviembre 2015). Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) iniciaron travesía para brindar servicios a comunidades amazónicas. Recuperado de: http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/plataformas-itinerantes-de-accion-social-pias-iniciaron-travesia-para-brindar

Ministerio de Cultura. (24 de octubre de 2017). Base de Pueblos Indígenas u Originarios. Obtenido de Búsqueda de Comunidades Nativas/Localidades Nativas: http://bdpi.cultura.gob.pe/busqueda-de-comunidades-nativas?title=&field_ubicacion__tid=All&title_1=&page=35&order=title_1&sort=asc

Marina de Guerra del Perú (24 de marzo 2017). Plataformas Itinerantes de Acción Social navegaran llevando ayuda social a poblaciones rivereñas de nuestra Amazonía. Recuperado de: https://www.marina.mil.pe/es/comunicacion/nota-de-prensa/plataformas-itinerantes-de-accion-social-navegaran-llevando-ayuda-social-a-poblaciones-riverenas-de-nuestra-amazonia/

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (16 de mayo de 2016). D.S. Aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad. Normas Legales, diario El Peruano, págs. 587316-587345

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2016a). Normas de convivencia y responsabilidad en la conducción de las Plataformas Itinerantes de Acción Social PIAS. Material no publicado.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2016b). Plataformas Itinerantes de Acción Social- PIAS [PowerPoint slides].

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Plataforma Itinerante de Acción Social PIAS Morona (2016c). Informe de Gestión Anual 2016. Loreto, Enero de 2017.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2017a). Términos de referencia. Evaluación de diseño, proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS). Material no publicado.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2017b). "A través de los Tambos acercaremos los servicios del Estado al ciudadano rural", dijo ministra Cayetana Aljovín. (16 de febrero de 2017). Recuperado de: http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/2349-a-traves-de-los-tambos-acercaremos-los-servicios-del-estado-al-ciudadano-rural-dijo-ministra-cayetana-aljovin

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2017). Plataformas Itinerantes de Acción Social. N.D., N.D., Perú.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2013). PNAIA II. Cuadernos sobre poblaciones vulnerables Nª 6 . Recuperado de: https://www.mimp.gob.pe/files/mimp/especializados/boletines_dvmpv/cuaderno_06_dvmpv.pdf

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP (2015). Proceso de implementación de la Plataforma Itinerante de Acción Social – PIAS que forma parte de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la cuenca del río Napo. Recuperado de: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MH37.pdf

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP. (nd de junio de 2015). Intervención de los Programas Sociales del MIMP en la región Loreto. Obtenido de Sitio web corporativo: https://www.mimp.gob.pe/omep/archivos/enero-a-junio-2015/BOLETINES%20REGIONALES/Boletin_Loreto.pdf

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2017). Estrategia de acción social con sostenibilidad en la Cuenca del Río Napo-Loreto, para la implementación del PNAIA 2021. Recuperado de: https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/estrategia-social-napo.php

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2017b). Misión. Recuperado de: https://www.mimp.gob.pe/homemimp/mision-vision.php

Semana Económica (2017). Midis lanzó el "Programa País" para unificar los programas sociales Tambos y PIAS (7 de setiembre de 2017). Recuperado de: http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/sector-publico/242897-midis-lanzo-el-programa-pais-para-unificar-los-programas-sociales-tambos-y-pias/

Seguro Integral de Salud- SIS (2017a). SIS se suma al recorrido de la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) por comunidades cercanas al Lago Titicaca (16 de octubre de 2017). Recuperado de: http://www.sis.gob.pe/Nuevo/vistas/Frm_NotaPrensa.aspx?np=213

Seguro Integral de Salud- SIS (2017b). Quiénes somos. Recuperado de: http://www.sis.gob.pe/Portal/quienes_somos/index.html

Seguro Integral de Salud- SIS (2017c). Afiliarán al SIS Gratuito a comunidades de la Amazonía a través de plataformas itinerantes (22 de setiembre de 2017). Recuperado de:http://www.sis.gob.pe/Nuevo/vistas/Frm_NotaPrensa.aspx?np=207

Sistema de Focalización de Hogares- SISFOH (2017). El SISFOH. Recuperado de: http://www.sisfoh.gob.pe/el-sisfoh/que-es-el-sisfoh/nuestra-institucion

Presidencia del Consejo de Ministros Comisión Interministerial de Asuntos Sociales Secretaría Técnica (2011). Plan para la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Lima, Perú.

Programa Nacional de Asistencia Solidaria- Pensión 65. (2017) Sistema operativo SISOPE y las aplicaciones Ayza y Pensión Go (Archivo de video). Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=-0OGlNiMBoY

Oficina de Medición de la Calidad de Aprendizaje - MINEDU. (2015). ¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes en las competencias evaluadas en la ECE? Loreto. Lima: Ministerio de Educación.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (ND de enero de 2012). Plan Nacional contra la Indocumentación 2011-2015. Obtenido de http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9CB85613535A717905257C050060EC79/$FILE/plan-nacional-2011-2015.pdf

Registro Nacional de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. (2017). Base de datos de instituciones prestadoras de servicios de salud. Lima.

Segura, Margarita (2017). Revisión, diagnostico y formulación de recomendaciones sobre procedimientos vinculados a la estrategia de acción social con sostenibilidad durante los años 2016 y 2017. Producto 2 de la consultoría elaborada para MIDIS.

# 14. Anexos

## Anexo 1. Instrumentos: Guía de entrevistas con funcionarios nacionales y regionales

**1. Datos de la entrevista**
Fecha
Lugar
Nombre del entrevistado
Institución que representa
Cargo o función que desempeña

**2. Contexto y desafíos de la estrategia de PIAS**
2.1 ¿Desde cuándo participa usted o su oficina en la coordinación/supervisión de la estrategia de las PIAS? ¿cuál es el rol específico de su función o cargo en esta participación?
2.2 ¿Cuáles son los principales desafíos y problemas de las poblaciones en las zonas de intervención de las de las PIAS?
2.3 ¿Cuáles son los desafíos que pueden ser atendidos específicamente a través de la estrategia?
2.4 ¿Quién y cómo determinó los objetivos actuales de las PIAS y cómo se relacionan con la EASS?
2.5 ¿Estos diagnósticos diferenciaron datos sobre necesidades específicas de hombres y de mujeres? ¿Qué temas clave han sido diferenciados por género, para la operación general de las PIAS o de algunos sectores en particular?
2.6 ¿Se diferenciaron diagnósticos o líneas de base para diferentes grupos de edad y necesidades según el enfoque de ciclo de vida?

**3. Diseño operativo para la implementación de las PIAS**
3.1 ¿De qué manera se originó y evolucionó el diseño operativo actual de las PIAS? ¿Se tomó como referencia alguna experiencia nacional o internacional para el modelo de operación?
3.2 ¿Qué instrumentos normativos son pertinentes para la coordinación de las PIAS? ¿Qué procedimientos y actores incorpora formalmente la normativa actual? ¿Considera que existe algún procedimiento o actor que no ha sido considerado pero que debería estar involucrado en la normativa de las PIAS?
3.3. ¿Cada sector y nivel de gobierno que se involucra en la operación de las PIAS, cuenta con documentos normativos que regulan sus propios procesos y subprocesos operativos para brindar servicios a poblaciones y comunidades excluidas y alejadas a través de las PIAS?
3.4 ¿Qué protocolos o guías de intervención de cada servicio sectorial se usan en las PIAS? ¿Se aplican los protocolos sectoriales generales o se ha desarrollado formalmente un protocolo espacial? ¿En qué se diferencia y por qué?
3.5 ¿De qué manera se asignan presupuestos para la estrategia de PIAS, existe un presupuesto especial y/o se agregan presupuestos desde cada sector participante? ¿Sobre qué marco de planeamiento y resultados se evalúa esta asignación presupuestal? ¿Qué métricas se utilizan o deberían utilizar?

**4. Coordinación e implementación de las PIAS**
4.1 ¿Cuál es la estructura institucional diseñada para la implementación de las PIAS (sectores, niveles de gobierno)? ¿Qué rol y ubicación tiene su institución dentro de la estructura de coordinación de las PIAS? ¿Cómo han participado los sectores involucrados en la prestación de servicios?
4.2 ¿Cómo se articulan los procesos y subprocesos operativos de las PIAS a nivel regional y local? ¿Qué actores regionales y locales se involucran en la implementación de los

procesos y subprocesos operativos de las PIAS? ¿Cómo es la coordinación entre los distintos actores regionales y locales?
4.3 ¿Qué procesos y subprocesos de las PIAS han presentado cuellos de botella para el óptimo desarrollo del flujo de trabajo durante la implementación de las campañas? ¿Qué factores han ocasionado estas dificultades? ¿De qué maneras se han resuelto estos bloqueos en campo y cómo han sido incorporados estos cambios en el diseño de los procesos y tareas durante la campaña?
4.4 ¿Cuáles son las principales limitaciones y ventajas del proceso de planificación de las campañas de las PIAS? ¿Qué elementos del proceso sería necesario mejorar?
4.5 ¿La dimensión y la oportunidad del servicio brindado por las PIAS son adecuados (número de campañas, meses del año, comunidades visitadas, servicios y atenciones programadas, etc.)? ¿Todos los servicios programados lograron ser brindados en las comunidades visitadas? ¿Qué dificultades condicionaron problemas para cumplir con los cronogramas y acciones propuestas en una campaña?

**5. Elementos de relacionamiento intercultural y derechos**

5.1 ¿Existe algún mecanismo de participación comunitaria en el ciclo planeamiento y gestión de las campañas? ¿En qué etapas se produce?
5.2 ¿De qué manera se informa oportunamente a la población acerca de las campañas y de la oferta de servicios que se les brinda en las PIAS?
5.3 ¿El diseño y la prestación de los servicios se encuentran adecuados culturalmente a las poblaciones y comunidades que los reciben? ¿Esta adecuación cultural es pertinente o requiere aún mayores ajustes?
5.4 ¿De qué manera han influido el idioma e idiosincrasia de las culturas locales en la prestación de servicios? ¿Existen casos donde resulta una dificultad? ¿Existen casos en que resulte una fortaleza?
5.5 ¿De qué manera ha intervenido el MINCUL dentro de las PIAS? ¿Cuáles han sido sus servicios específicos para la población y para el personal de las PIAS?
5.6 ¿Existen mecanismos o instrumentos de las PIAS o sus servicios específicos que identifiquen situaciones específicas de discriminación a ser atendidos? ¿Qué medidas específicas se han tomado para visibilizar estas diferencias y priorizar/fortalecer el ejercicio de derechos de los sectores discriminados de la población?
5.7 ¿Existen mecanismos o instrumentos de las PIAS o sus servicios específicos que identifiquen y detallen obligaciones puntuales a ser cumplidas por actores específicos? ¿Existen procesos específicos para asegurar que dichos actores cumplan con tales obligaciones?

**6. Retos del Personal y Recursos humanos**

6.1 ¿Cuáles son las principales dificultades y desafíos que enfrenta el personal que presta servicios sectoriales de campo en las PIAS? ¿Cómo afectan estos temas el desempeño de los servicios del programa?
6.2 ¿Existen criterios, perfiles, protocolos o procedimientos desarrollados especialmente para el reclutamiento de profesionales para la implementación de las PIAS? ¿Son criterios generales del programa? ¿Cada sector utiliza criterios especiales de selección?
6.3 ¿Qué habilidades y aptitudes son las más relevantes para un buen desempeño como miembro de los equipos sectoriales de campo de las PIAS? ¿Qué acciones se han desplegado para mejorar estas habilidades y aptitudes en el personal sectorial encargado del programa?
6.4 ¿Se cuenta con mecanismos y procesos administrativos especiales para brindar apoyo, facilitar o fortalecer el buen desempeño del personal de campo de las PIAS (tipos de contratación, incentivos económicos o profesionales, entre otros)?

**7. Seguimiento, monitoreo y ajustes de la implementación**

7.1 ¿Cuáles son los objetivos, procesos e instrumentos de seguimiento y monitoreo a las campañas de las PIAS? ¿Quién y cómo conduce el proceso? ¿Cuál es el alcance de la participación de los sectores, niveles de gobierno y población beneficiaria en este seguimiento?

7.2 ¿Qué componentes de los procesos operativos de las PIAS aún requieren ser fortalecidos? ¿De qué manera? ¿Quiénes serían responsables por estas mejoras?
7.3 ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades normativas y operativas en la gestión de los procesos operativos de las PIAS?
7.4 ¿Qué aspectos de la implementación de las PIAS podrían mejorar con mayor participación de los sectores involucrados? ¿Qué roles deberían cumplir?
7.5 ¿Qué elementos del contexto en el que operan las PIAS debería ser tomado en cuenta para mejorar sus procesos y subprocesos operativos?

**8. Evaluación y balance de la estrategia y sus alcances**

8.1 ¿Cuáles cree que han sido los resultados alcanzados por el servicio específico que su sector brinda como parte de las PIAS (priorizar las campañas 2016 y 2017)? ¿Considera Usted que la estrategia de las PIAS está contribuyendo a la inclusión económica de hogares amazónicos con economías de subsistencia?
8.2 ¿Qué cree que opina la población con la que Usted trabaja, con respecto a la contribución de las PIAS para mejorar la calidad de vida de las poblaciones y comunidades excluidas y alejadas del ámbito amazónico? Percepciones y evaluación.
8.3 ¿Cuáles son las limitaciones que impedirían la continuación de servicios como el de las PIAS en las localidades en las cuales operan? ¿Qué factores locales o institucionales podrían permitir que los resultados o logros generados por las PIAS sean sostenibles en el tiempo?

**9. Lecciones aprendidas, sugerencias y buenas prácticas**

9.1 ¿Qué elementos de diseño de las PIAS cambiaría, y cómo, si tuviera la posibilidad de rediseñar el programa? ¿estos cambios podrían incluir la posibilidad de brindar nuevos servicios a través de las PIAS o modificar o eliminar alguno que se presta actualmente? ¿Por qué?
9.2 ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas a partir de la implementación de los servicios de su sector como parte de las PIAS?
9.3 ¿Qué tipo de acciones, planificadas o no planificadas, cree que han producido buenos resultados para el servicio que Usted presta y que deberían ser replicados como buenas prácticas en la operación futura de las PIAS?

## Anexo 2. Instrumentos: Guía de entrevistas con personal de campo de las PIAS

**1. Datos de la entrevista**

Fecha
Lugar
Nombre del entrevistado
Institución que representa
Cargo o función que desempeña

**2. Contexto y desafíos de la estrategia de PIAS**

2.1 ¿Desde cuándo participa usted o su oficina en la coordinación/supervisión de la estrategia de las PIAS? ¿cuál es el rol específico de su función o cargo en esta participación?
2.2 ¿Sabe si se realizaron diagnósticos o una línea de base para el diseño de la PIAS? ¿Cómo fue el proceso y quiénes los responsables de la recopilación y procesamiento de esta información? ¿Hubo un diagnóstico general o por sectores?
2.3 ¿Estos diagnósticos diferenciaron datos sobre necesidades específicas de hombres y de mujeres? ¿Qué temas clave han sido diferenciados por género, para la operación general de las PIAS o de algunos sectores en particular? ¿Se diferenciaron diagnósticos o líneas de base para diferentes grupos de edad y necesidades según el enfoque de ciclo de vida?

**3. Diseño operativo para la implementación de las PIAS**

3.1 ¿Qué aspectos contemplados en la normativa de las PIAS han sido más difíciles de implementar en campo y por qué? ¿Qué componentes de la normativa de procesos y subprocesos operativos de las PIAS requerirían ser modificados a fin de mejorar su eficacia o eficiencia? ¿Por qué? ¿Cuál sería el alcance de dichas modificaciones?
3.2 ¿Qué protocolos o guías de intervención de cada servicio sectorial se usan en las PIAS? ¿Se aplican los protocolos sectoriales generales o se ha desarrollado formalmente un protocolo especial? ¿En qué se diferencia y por qué? ¿Cada sector y nivel de gobierno que se involucra en la operación de las PIAS cuenta con documentos normativos que regulan sus propios procesos y subprocesos operativos para brindar servicios a poblaciones y comunidades excluidas y alejadas a través de las PIAS?
3.3 ¿De qué manera se asignan presupuestos para la estrategia de PIAS, existe un presupuesto especial y/o se agregan presupuestos desde cada sector participante? ¿Sobre qué marco de planeamiento y resultados se evalúa esta asignación presupuestal? ¿Qué métricas se utilizan o deberían utilizar?

**4. Coordinación e implementación de las PIAS**

4.1 ¿Cuál es la estructura institucional diseñada para la implementación de las PIAS (sectores, niveles de gobierno)? ¿Qué rol y ubicación tiene su institución dentro de la estructura de coordinación de las PIAS? ¿Cómo han participado los sectores involucrados en la prestación de servicios?
4.2 ¿Cómo se articulan los procesos y subprocesos operativos de las PIAS a nivel regional y local? ¿Qué actores regionales y locales se involucran en la implementación de los procesos y subprocesos operativos de las PIAS? ¿Cómo es la coordinación entre los distintos actores regionales y locales?
4.3 ¿Qué cuellos de botella se han presentado durante la implementación de los servicios que brinda su sector? ¿Qué factores han ocasionado estas dificultades? ¿De qué maneras se han resuelto estos bloqueos en campo? ¿Esas soluciones se han incorporado al diseño de los procedimientos para las siguientes campañas? ¿Cuáles son las principales limitaciones y ventajas del proceso de planificación de las campañas de las PIAS? ¿Qué elementos del proceso sería necesario mejorar?
4.4 ¿Qué dificultades ha experimentado con respecto a la disponibilidad, a bordo de la PIAS, de insumos y servicios indispensables para el servicio que presta su sector? (materiales, medicinas, comunicaciones, infraestructura, etc.).

4.5 ¿De qué manera se resuelven situaciones no previstas durante la provisión del servicio de las PIAS? ¿Qué mecanismos se han dispuesto para eso en el espacio local del servicio? ¿En qué momentos y temas se activan mecanismos involucran decisiones que requieren de la consulta o participación de instancias más cercanas al nivel regional o el nacional?
4.6 ¿Cuáles son las principales limitaciones y ventajas del proceso de planificación de las campañas de las PIAS? ¿Qué elementos del proceso sería necesario mejorar?
4.7 A partir de su experiencia de campo, ¿considera que la dimensión y la oportunidad del servicio brindado por las PIAS son adecuados (número de campañas, meses del año, comunidades visitadas, servicios y atenciones programadas, etc.)?
4.8 ¿Las personas que viven en zonas limítrofes (Putumayo) suelen buscar o utilizar servicios del otro lado de la frontera? ¿Esto impacta de manera positiva o negativa los servicios que se brindan en las PIAS?

**5. Elementos de relacionamiento intercultural y derechos**
5.1 ¿Existe algún mecanismo de participación comunitaria en el ciclo planeamiento y gestión de las campañas? ¿En qué etapas se produce?
5.2 ¿De qué manera se informa oportunamente a la población acerca de las campañas y de la oferta de servicios que se les brinda en las PIAS?
5.3 ¿El diseño y la prestación de los servicios se encuentran adecuados culturalmente a las poblaciones y comunidades que los reciben? ¿Esta adecuación cultural es pertinente o requiere aún mayores ajustes?
5.4 ¿De qué manera han influido el idioma e idiosincrasia de las culturas locales en la prestación de servicios? ¿Existen casos donde resulta una dificultad? ¿Existen casos en que resulte una fortaleza?
5.5 ¿Cree que algunas personas locales pueden sentirse un tanto intimidadas ante el hecho de ser atendido por personas desconocidas en un lugar tan extraño como un barco? ¿Cómo creen que los perciben las personas locales?
5.6 ¿Cómo reaccionan las personas locales ante la necesidad de tomar acciones de urgencia, como una emergencia médica, que impliquen la necesidad de separar o trasladar a una persona (un hombre, una mujer, un niño) para poder darle una atención oportuna?
5.7 ¿La intervención del MINCUL dentro de las PIAS ha contribuido a alguna mejora en el desempeño, en términos de interculturalidad y coordinación, del servicio que su sector brinda? ¿Qué acciones específicas del MINCUL, tales como los talleres de interculturalidad, han contribuido a facilitar o mejorar los servicios que el sector brinda? ¿Cuáles de estos procedimientos y acciones específicas considera que aún deben ser mejoradas o reevaluadas? ¿Por qué? ¿De qué manera ha intervenido el MINCUL dentro de las PIAS? ¿Cuáles han sido sus servicios específicos para la población y para el personal de las PIAS?
5.8 ¿Existen mecanismos o instrumentos de las PIAS o sus servicios específicos que identifiquen situaciones específicas de discriminación a ser atendidos? ¿Qué medidas específicas se han tomado para visibilizar estas diferencias y priorizar/fortalecer el ejercicio de derechos de los sectores discriminados de la población?
5.9 ¿Existen mecanismos o instrumentos de las PIAS o sus servicios específicos que identifiquen y detallen obligaciones puntuales a ser cumplidas por actores específicos? ¿Existen procesos específicos para asegurar que dichos actores cumplan con tales obligaciones?

**6. Retos del Personal y Recursos humanos**
6.1 ¿Cuáles son las principales dificultades y desafíos que ha enfrentado Usted o sus colegas al prestar servicios sectoriales de campo en las PIAS? ¿Cómo afectan estos temas el desempeño de los servicios del programa?
6.2 ¿De qué manera ha modificado su vida personal y profesional el participar de esta modalidad especial de servicio en campo? ¿Cómo y por qué? A partir de su experiencia, ¿qué habilidades cree que debería tener una persona para hacer el tipo de trabajo que hace Usted en zonas apartadas?
6.3 ¿De qué manera fue Usted seleccionado para trabajar en este tipo de servicio?

6.4 ¿Qué tipo de contratación se aplica para su participación en el servicio que brinda su sector? ¿Su sector le ofrece algún tipo de mecanismo de compensación o incentivo por brindar una modalidad de servicio como la de la PIAS?

**7. Seguimiento, monitoreo y ajustes de la implementación**

7.1 ¿Cuáles son los objetivos, procesos e instrumentos de seguimiento y monitoreo a las campañas de las PIAS? ¿Quién y cómo conduce el proceso? ¿Cuál es el alcance de la participación de los sectores, niveles de gobierno y población beneficiaria en este seguimiento?

7.2 ¿Se han hecho cambios y adaptaciones a los servicios brindados durante la implementación de una misma campaña? ¿Qué criterios determinaron la necesidad y pertinencia de estos cambios y quiénes los evaluaron y decidieron? ¿Existían criterios para la realización de cambios y ajustes sobre la marcha? ¿Los cambios realizados permitieron una mayor eficiencia o eficacia en la operatividad de las PIAS?

7.3 ¿Qué componentes de los procesos operativos de las PIAS aún requieren ser fortalecidos? ¿De qué manera? ¿Quiénes serían responsables por estas mejoras? ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades normativas y operativas en la gestión de los procesos operativos de las PIAS?

7.4 ¿Qué aspectos de la implementación de las PIAS podrían mejorar con mayor participación de los sectores involucrados? ¿Qué roles cree que debería asumir cada sector?

7.5 ¿Qué características del contexto en el que operan las PIAS debería ser tomado en cuenta para mejorar los procedimientos y resultados del servicio que Usted brinda en las PIAS?

**8. Evaluación y balance de la estrategia y sus alcances**

8.1 ¿Cuáles cree que han sido los resultados alcanzados por el servicio específico que su sector brinda como parte de las PIAS (priorizar las campañas 2016 y 2017)? ¿Considera Usted que la estrategia de las PIAS está contribuyendo a la inclusión económica de hogares amazónicos con economías de subsistencia?

8.2 ¿Qué cree que opina la población con la que Usted trabaja, con respecto a la contribución de las PIAS para mejorar la calidad de vida de las poblaciones y comunidades excluidas y alejadas del ámbito amazónico? Percepciones y evaluación.

8.3 ¿Cuáles son las limitaciones que impedirían la continuación de servicios como el de las PIAS en las localidades en las cuales operan? ¿Qué factores locales o institucionales podrían permitir que los resultados o logros generados por las PIAS sean sostenibles en el tiempo?

**9. Lecciones aprendidas, sugerencias y buenas prácticas**

9.1 ¿Qué elementos de diseño de las PIAS cambiaría, y cómo, si tuviera la posibilidad de rediseñar el programa? ¿estos cambios podrían incluir la posibilidad de brindar nuevos servicios a través de las PIAS o modificar o eliminar alguno que se presta actualmente? ¿Por qué?

9.2 ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas a partir de la implementación de los servicios de su sector como parte de las PIAS?

9.3 ¿Qué tipo de acciones, planificadas o no planificadas, cree que han producido buenos resultados para el servicio que Usted presta y que deberían ser replicados como buenas prácticas en la operación futura de las PIAS?

## Anexo 3. Instrumentos: Guía de entrevistas con autoridades y líderes locales/comunales

**1. Datos de la entrevista**

Fecha
Lugar
Nombre del entrevistado
Localidad, comunidad que representa
Cargo o función que desempeña

**2. Contexto y desafíos de la estrategia de PIAS**

2.1 ¿Desde cuándo participa su localidad en la coordinación e implementación de las PIAS?
2.2 ¿Cuáles son los principales problemas de las poblaciones de su localidad? ¿Cuáles de estos problemas pueden ser atendidos por las PIAS y cuáles aún no logran solución a través de las PIAS? ¿Qué otros servicios del Estado reciben en su localidad cuando no están las PIAS y dónde y de qué manera acceden a ellos?

**3. Coordinación y participación de las comunidades locales**

3.1 ¿Su comunidad o sus representantes participan de alguna forma en el planeamiento de los servicios de las PIAS? ¿En qué momento? ¿Quién participa? ¿Cómo se organiza esa participación? ¿Existe algún tipo de documento formal que registre los resultados o acuerdos de esa planificación?
3.2 ¿De qué manera se comunica a la población de su localidad acerca de los servicios de las PIAS, y de cuándo serán las campañas? ¿Quién se comunica con Ustedes y con quien se comunican en la comunidad? ¿Por qué medios se entera el resto de la comunidad sobre esas coordinaciones? ¿Existe alguna dificultad especial de algunas personas o comunidades para poder informarse a tiempo?

**4. Elementos de relacionamiento intercultural y derechos**

4.1 ¿Qué temas de la cultura y las costumbres locales cree que el personal de la PIAS debería conocer mejor para tener una mejor comunicación y un mejor trato a las personas de su comunidad?
4.2 ¿Cree Usted que, al momento de recibir cada servicio o atención de las diferentes instituciones de las PIAS, esos servicios toman en cuenta las costumbres y la manera de entender las cosas que tiene la gente de su comunidad? ¿Por qué? ¿Alguno de estos servicios aún tiene problemas para entenderse y tratar mejor con las personas y la cultura de su comunidad? ¿Qué servicios son los que logran entenderse o tratar mejor con las personas de su comunidad? ¿Por qué cree que sucede esto?
¿Conoce en su comunidad a personas que tienen problemas o dificultades más serias que el resto y que necesitan una atención especial? ¿Quiénes son y por qué cree que sucede esto en la comunidad?
¿Cree que los servicios que da la PIAS conocen de estos problemas y logran darles la atención especial que necesitan? Explicar.

**5. Evaluación y balance de la estrategia y sus alcances**

5.1 ¿Hay algún momento en que la comunidad o sus representantes puede presentar sugerencias a la PIAS para mejorar alguna parte de los servicios que necesita de esa mejora? ¿Ha habido casos en los cuales hayan presentado esas sugerencias o evaluación de la comunidad? Después de esas sugerencias de la comunidad, ¿se han hecho cambios que han mejorado el servicio entre una campaña y la siguiente?
5.2 ¿Qué tan informados están los líderes locales sobre cómo se organiza el trabajo del personal de la PIAS durante el servicio? ¿Qué partes del servicio sienten que funcionan mejor o más ágilmente? ¿Qué partes del servicio sienten que hacen la atención más lenta, más difícil, menos agradable para las personas?

5.3 ¿Qué opinión tienen sobre la duración y la frecuencia de las campañas de las PIAS? ¿Qué servicios son suficientes con la frecuencia actual, o qué servicios sienten que necesitarían mayor frecuencia o duración? ¿Por qué?
5.4 ¿Siente que las diferentes instituciones que brindan servicios en la PIAS están coordinando bien entre ellas para hacer el servicio más fácil? ¿En qué partes del servicio que brindan cree que están mejor coordinados y en cuáles cree que falta mejora coordinación? ¿Por qué?
5.5 ¿Considera que los servicios que trae la PIAS han logrado cambiar mucho, algo o muy poco la calidad de vida de las personas y familias de su localidad? ¿Por qué? ¿Cuáles servicios de la PIAS cree que han tenido más importancia para la población y cuáles podrían ser menos importantes? ¿Qué cosas aún no se logra solucionar con los servicios que trae la PIAS y por qué?
5.6 ¿Qué cree que opina la población de su localidad sobre si los servicios de las PIAS han significado mejoras reales para su vida cotidiana?

**6. Lecciones aprendidas, sugerencias y buenas prácticas**

6.1 ¿Qué partes del proceso de planificar e implementar las PIAS en su comunidad cree que podrían mejorarse? ¿Por qué? ¿Qué le recomendaría Usted a los organizadores de las PIAS para mejorar estos problemas?
6.2 ¿Hay algún servicio nuevo que sería importante incluir en nuevas campañas de la PIAS? ¿Cuáles y por qué serían importantes para las poblaciones de su cuenca?
6.3 ¿Considera que hay algunas cosas que las PIAS o algún personal de las PIAS han hecho muy bien y que deberían convertirse en una buena práctica de todo el personal de las PIAS en el futuro? ¿Cuáles y por qué?

## Anexo 4. Instrumentos: Guía de observación

**GUÍA DE OBSERVACIÓN - PRESTACIÓN DE SERVICIOS PIAS**

Evaluación de diseño, proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)

| **0. DATOS INFORMATIVOS** | |
|---|---|
| **Comunidad visitada** | |
| **Fecha** | |
| **Responsable** | |

| **I. CARACTERÍSTICAS DE LA COMUNIDAD** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1.1 Ubicación | | | 1.2 Número de habitantes | |
| 1.3 Servicios básicos | Forma de abastecimiento de agua | | | |
| | Forma de eliminación de excretas | | | |
| | Disponibilidad de servicio de electricidad | | | |
| | Telecomunicaciones | | | |
| 1.4 Servicios sociales | 1.4.1 Instituciones educativas a donde acuden los estudiantes | | En la comunidad | Fuera de la comunidad (Tiempo/medio de transporte) |
| | a. Inicial | | | |
| | b. Primaria | | | |
| | c. Secundaria | | | |
| | 1.4.2 Establecimiento de salud a donde acude la población | | En la comunidad | Fuera de la comunidad (Tiempo/medio de transporte) |
| | Denominación: | | | |
| | 1.4.3 Servicios de justicia a donde acude la población (Comisaría, Juez de paz, etc.) | | En la comunidad | Fuera de la comunidad (Tiempo/medio de transporte) |
| | Denominación: | | | |
| | 1.4.4 Servicios de identificación a donde acude la población (Registro Civil, RENIEC) | | En la comunidad | Fuera de la comunidad (Tiempo/medio de transporte) |
| | Denominación: | | | |

| **II. ETAPA PREPARATORIA** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2.1 ¿La comunidad tenía conocimiento del PIM? | Sí | No | Observaciones | |
| 2.2 Expectativas o requerimientos previos de la comunidad | | | | |
| | | | | |

| III. INICIO DE SERVICIOS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **3.1 Reunión de inicio con la comunidad** | a. Número aproximado de asistentes | | b. Participación de mujeres, jóvenes, ancianos | | Sí | No |
| | c. Principales temas tradados/pedidos de la comunidad | | | | | |
| **3.2 Acuerdos tomados con la comunidad** | | | | | | |
| **3.3 Cumplimiento de los acuerdos** | | | | | | |
| Por parte del equipo PIAS | Sí | No | *Observaciones:* | | | |
| Por parte de la comunidad | Sí | No | | | | |

| IV. SERVICIOS INDIVIDUALES (SIS, Triaje/servicios de salud, SISFOH, RENIEC, Banco de la Nación) | |
|---|---|
| **4.1 Prestación de los servicios** | a. Hora de inicio de atención |
| | b. Tiempo aproximado de espera de los usuarios |
| | c. Tiempo promedio que toma un usuario para completar los servicios |
| | d. ¿Existe fluidez en el uso de los servicios? |
| | e. Servicios con mayor demanda |

| 4.2 Incidencias (aciertos/dificultades) identificados por servicios | |
|---|---|
| a. Espera | |
| b. Triaje | |
| c. Servicios de salud | |
| d. SISFOH | |
| e. RENIEC | |
| f. Banco de la Nación | |
| g. Otros: | |

| V. SERVICIOS COLECTIVOS (MIMP, DEVIDA, JUGUEMOS, MINEDU, MINCUL) | | |
|---|---|---|
| **5.1 Incidencias (aciertos/dificultades) identificados por servicios** | | |
| a. MIMP Juguemos | | |
| b. MIMP PNCVFS | | |
| c. DEVIDA | | |
| d. JUGUEMOS | | |
| e. MINCUL | | |
| f. MINEDU | | |
| g. Otros: | | |
| **5.2 Participación comunitaria** | a. Participación en todas las actividades | |
| | b. Tiempo promedio de las actividades | |
| | c. Actitud/proactividad de los asistentes | |
| | d. Temas de interés de la comunidad | |
| | e. Servicios con mayor demanda | |

## Anexo 5. Matriz resumen de la información

Se adjunta archivo en Excel

## Anexo 6. Análisis del diseño de la intervención e instrumentos de gestión de las PIAS

| DIAGNÓSTICOS Y ANÁLISIS DEL CONTEXTO: El diseño de las PIAS se basa en un análisis sistemático de la problemática de las cuencas a atender | SÍ | PARCIALMENTE | NO |
|---|---|---|---|
| ¿Se ha sistematizado evidencia sectorial acerca de los problemas sociales, económicos, ambientales e institucionales de las poblaciones a atender? | | X | |
| ¿Se ha recolectado información acerca de la naturaleza, dimensión y distribución de los problemas a atender? | X | | |
| ¿Esta información ha sido recogida mediante consulta o con participación de la población objetivo o grupos de interés? | | X | |
| ¿Existe evidencia sistematizada acerca de los factores que impactan sobre la problemática de la población a atender? | | | X |
| ¿Se han usado marcos teóricos para explicar los nexos entre los problemas a atender y posibles factores causales? | | | X |
| ¿Existe evidencia sistematizada acerca del contexto en el cual se implementarán las intervenciones? | | X | |
| **DEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y METAS: Los objetivos y metas del programa han sido definidos con claridad** | **SÍ** | **PARCIALMENTE** | **NO** |
| ¿Existe un documento oficial específico que establezca un marco de objetivos, metas e indicadores anuales y multinanuales del programa? | | | X |
| ¿La formulación de los objetivos es específica para cada grupo objetivo? | | | X |
| ¿La formulación de los objetivos es factible dados el tiempo, recursos y personal? | | X | |
| ¿La formulación de los objetivos especifica el marco temporal en que deben alcanzarse resultados? | | | X |
| ¿La formulación de los objetivos admite medición? | | X | |
| ¿Los objetivos corresponden con precisión a los diagnósticos de problemas a atender y sus causas? | | | X |
| **INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LAS POBLACIONES OBJETIVO: Los grupos de personas a ser beneficiadas o influenciadas por las PIAS están definidos con precisión** | **SÍ** | **PARCIALMENTE** | **NO** |
| ¿Se han identificado las características demográficas de las poblaciones a ser atendidas? | | X | |
| ¿Se han identificado las expectativas, necesidades y normas sociales de estas poblaciones? | | | X |
| ¿Se ha dimensionado con precisión la cantidad y tipos de pobladores a ser atendidos (por género, edad, cultura, ubicación territorial, etc)? | | X | |
| ¿Se ha definido con claridad de qué manera se llegará a cada tipo de poblador a ser atendido? | | | X |
| **TEORÍA DEL CAMBIO: Existe una formulación específica de estrategias y métodos seleccionados y validados para una intervención y un logro efectivo de resultados de las PIAS** | **SÍ** | **PARCIALMENTE** | **NO** |
| ¿Existe un documento oficial que especifique el modelo y los mecanismos propuestos a través de los cuales los servicios brindados producirán los cambios/resultados esperados? | | | X |
| ¿Se cuenta con una combinación de las estrategias y servicios suficientes para alcanzar los objetivos? | | X | |
| ¿Las intervenciones se han diseñado en consulta con las poblaciones objetivo? | | | X |
| ¿Las intervenciones se han diseñado en consulta con otras instituciones o grupos intervinientes? | X | | |
| ¿Los métodos y contenidos de las intervenciones están adaptadas a la cultura, conocimientos, capacidades de las poblaciones objetivo? | | | X |
| ¿La efectividad de los métodos/intervenciones a ser utilizados ha sido comprobada con poblaciones objetivo similares? | | X | |
| ¿Se ha especificado de qué manera los métodos o intervenciones a ser aplicados se complementan con los efectos de otras intervenciones existentes en las mismas poblaciones? | | X | |
| **PLAN DE EVALUACIÓN: Existe una formulación oficial de cómo se espera evaluar los efectos y desempeño de los procesos de implementación de las PIAS** | **SÍ** | **PARCIALMENTE** | **NO** |
| ¿Existe un documento oficial de planeamiento del seguimiento y evaluación especificando los objetivos, preguntas, métodos, instrumentos, cronogramas, tareas y responsabilidades? | | | X |
| ¿La evaluación cuenta con líneas de base? | | | X |
| ¿La evaluación mide objetivos de corto, mediano y largo plazo? | | X | |
| ¿Se cuenta con instrumentos basados en indicadores de impacto y desempeño para los objetivos y metas de la intervención y sus diferentes componentes? | | X | |
| ¿Se evalúa la efectividad vs el costo de las intervenciones? | | | X |

| PLANES DE SOSTENIBILIDAD Y DISEMINACIÓN: Se han formalizado criterios y planes específicos para asegurar la continuidad de los servicios prestados y de sus efectos | SÍ | PARCIALMENTE | NO |
|---|---|---|---|
| ¿Se evalúan criterios e indicadores sobre la sostenibilidad del programa y de sus estrategias? | | | X |
| ¿Se definen con claridad los beneficios del programa para sus poblaciones objetivo y para sus socios/participantes? | | X | |
| ¿Se ha identificado específicamente una o más organizaciones/instituciones que darán continuidad a los servicios/intervenciones del programa? | | X | |

Fuente: elaboración propia. Adaptado a partir del Instrumento Europeo de Calidad en la Promoción de la Salud. The Getting Evidence into Practice Project, Comisión Europea, 2005.

## Anexo 7. Lista de entrevistados

| N° | Equipo Campo | Tipo | Nombres | Cargos | Institucion/ organización | Fecha |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Morona | Autoridades comunales / líderes locales | Daniel Totarica | Apu | Comunidad Nativa de Shoroya Nueva | 17.11.17 |
| 2 | Morona | Autoridades comunales / líderes locales | Pepe Sinta | Secretario | Comunidad Nativa de Shoroya Nueva | 17.11.17 |
| 3 | Morona | Autoridades comunales / líderes locales | Carlos Tsirimpo | Pastor | Comunidad Nativa de Shoroya Nueva | 18.11.17 |
| 4 | Morona | Autoridades comunales / líderes locales | Gilberto Villena | Primer apu | Comunidad Nativa de Patria Nueva | 19.11.17 |
| 5 | Morona | Autoridades comunales / líderes locales | Arelina Macahuachi | Presidente | Club de Madres – Comunidad Patria Nueva | 19.11.17 |
| 6 | Morona | Autoridades comunales / líderes locales | Elí Sumpa | Representante | Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís | 20.11.17 |
| 7 | Morona | Autoridades comunales / líderes locales | Pablo Huiñapi | Tnte. Gob. (i) | Comunidad Antena 4 | 21.11.17 |
| 8 | Morona | Autoridades comunales / líderes locales | Regners Chilcasepa | AgenteMunicipal | Comunidad Antena 4 | 21.11.17 |
| 9 | Morona | Autoridades comunales / líderes locales | Agustín Lara | Pdte. APAFA | Comunidad Antena 4 | 21.11.17 |
| 10 | Morona | Autoridades provinciales | Edgar Arévalo | Jefe de Gestión Pedagógica | UGEL Datem del Marañón | 15.11.17 |
| 11 | Morona | Operadores PIAS | Abigail Chutas | Encargada equipo de salud | DIRESA Loreto | 16.11.17 |
| 12 | Morona | Operadores PIAS | Santos Núñez | Enlace PIM Morona | Ministerio de Cultura | 16.11.17 |
| 13 | Morona | Operadores PIAS | Gerber Hidalgo | Monitor | Ministerio de Educación | 17.11.17 |
| 14 | Morona | Operadores PIAS | Enrique Babilonia | Gestor local | Juntos – MIMP | 17.11.17 |
| 15 | Morona | Operadores PIAS | Edwin Tuesta | Registrador civil itinerante | RENIEC | 17.11.17 |
| 16 | Morona | Operadores PIAS | Samuel Sumpa | Mediador intercultural | Ministerio de Cultura | 18.11.17 |
| 17 | Morona | Operadores PIAS | Felipe Santana | Gestor de servicios | Banco de la Nación | 18.11.17 |
| 18 | Morona | Operadores PIAS | Aby Uceda | Gestora | PNCVFS – MIMP | 18.11.17 |
| 19 | Morona | Operadores PIAS | Carla Gamarra | Gestora | Juguemos – MIMP | 18.11.17 |
| 20 | Morona | Operadores PIAS | Jeny Salinas | Gestora | DEVIDA | 18.11.17 |
| 21 | Morona | Operadores PIAS | Rubén Grillo | Comandante Segundo | Marina de Guerra del Perú – PIAS Putumayo II | 19.11.17 |
| 22 | Morona | Operadores PIAS | Roberto Vásquez | Coordinador | PIAS Morona - MIDIS | 19.11.17 |
| 23 | Morona | Operadores PIAS | Natalia Tello | Facilitadora | Seguro Integral de Salud | 20.11.17 |
| 24 | Putumayo I | Autoridades comunales / líderes locales | Aurora Guzman | Técnico responsable del centro de salud El Remanso | DIRESA Loreto | 15/11/17 |
| 25 | Putumayo I | Autoridades comunales / líderes locales | Jorge Adriel Cachique Plaza | Secretario Comunal | Comunidad Nativa Nuevo Porvenir | 16/11/17 |
| 26 | Putumayo I | Autoridades comunales / líderes locales | Nelly Espinoza Alvarado | Mujer Líder | Comunidad Nativa Nuevo Porvenir | 16/11/17 |
| 27 | Putumayo I | Autoridades comunales / líderes locales | William Flores | Cacique | Comunidad Nativa Puerto Milagro | 18/11/17 |
| 28 | Putumayo I | Autoridades comunales / líderes locales | Aura Ruiz | Empresaria (servicios alimentación) | Pobladora | 20/11/17 |
| 29 | Putumayo I | Autoridades comunales / líderes locales | Eriberto Jiménez Hilorio | Ex presidente | FECOIBAP | 21/11/17 |
| 30 | Putumayo I | Autoridades comunales / líderes locales | Eli Chota Canayo | Agente Municipal El Remanso | Municipalidad Distrital de Yaguas | 21/11/17 |
| 31 | Putumayo I | Autoridades comunales / líderes locales | Gustavo Ceron Hernández | Cacique | Comunidad Nativa El Remanso | 21/11/17 |
| 32 | Putumayo I | Autoridades comunales / líderes locales | Brigzon Tanchiva Vacalla | Profesor - administrador Residencia Estudiantil | Ministerio de Educación | 21/11/17 |
| 33 | Putumayo I | Operadores PIAS | Jorge Guillermo Chirinos Llerena | Coordinador PIAS | MIDIS-PIAS | 16/11/17 |
| 34 | Putumayo I | Operadores PIAS | Cristian Jesús Villacorta Orihuela | Especialista registrador PIAS | RENIEC | 16/11/17 |
| 35 | Putumayo I | Operadores PIAS | Jakelin Karina Ruiz Vilca | Profesional PIAS para la estrategia rural del PNCVF | PNCVFS – MIMP | 16/11/17 |
| 36 | Putumayo I | Operadores PIAS | Christian Brian Ruiz Pizango | Responsable de orientación y atención | SISFOH | 16/11/17 |
| 37 | Putumayo I | Operadores PIAS | Pedro Pablo Delgado Arakeda | Funcionario | Banco de la Nacion | 16/11/17 |
| 38 | Putumayo I | Operadores PIAS | Angela Chumbe Leveau | Especialista local-PIAS | Ministerio de Educación | 18/11/17 |
| 39 | Putumayo I | Operadores PIAS | Aníbal García Medina | Responsable del área de CRED e inmunización / Tópico, emergencias y hospitalización | DIRESA-PIAS | 18/11/17 |
| 40 | Putumayo I | Operadores PIAS | Pamela Rocío Rivera Carrasco | Responsable del área de CRED e inmunización / Tópico, emergencias y hospitalización | DIRESA-PIAS | 18/11/17 |
| 41 | Putumayo I | Operadores PIAS | Hugo Iván Vela Rivas | Comandante PIAS Putumayo | Marina de Guerra del Perú | 19/11/17 |
| 42 | Putumayo I | Operadores PIAS | Karin Juliana Bardales Gonzáles | Coordinadora equipo MINSA-PIAS | DIRESA-PIAS | 20/11/17 |
| 43 | Putumayo I | Operadores PIAS | Wilson Tello | Triaje-registro | DIRESA-PIAS | 22/11/17 |
| 44 | Putumayo I | Otros | Manuel Angel Fasabi Paima | Gestor Institucional Tambo El Remanso | Programa Nacional PAIS | 21/11/17 |

| N° | Lugar | Nombres | Cargos | Institucion/ organización | Fecha |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Lima | Manuel Borrovich | Especialista TIM | MIDIS- Programa JUNTOS | 17.11.17 |
| 2 | Lima | Kathiuscia Ruiz | Especialista DPNNA | MIMP | 22.11.17 |
| 3 | Lima | Lía García | Coordinadora Nacional de las PIAS | MIDIS -Programa PAIS | 27.10.17 |
| 4 | Lima | Jeny Yamamoto | Ex Coordinadora del PIAS<br>Directora de la Direccion de Politicas de Niñas, Niños y | MIMP | 24.11.17 |
| 5 | Lima | Patricia Burga | Ex Directora de la Direccion de Politicas de Niñas, Niños y Adolescentes | MIMP | 24.11.17 |
| 6 | Lima | Christian Salas Ormeño | Coordinador EASS | MGP | 30.10.17 |
| 7 | Lima | Julio Quijano | Jefe de la Unidad de Articulacion y Gestion de Servicios | MIDIS -Programa PAIS | 17.11.17 |
| 8 | Lima | Yasmín Pariamachi | Especialista en Gestión de la Dirección General de Políticas y Estrategias | MIDIS - DGPE | 06.10.17 |
| 9 | Lima | Christhian Vera | Dirección de Intercambio Prestacional, Organización y Servicios de Salud | MINSA | 28.11.17 |
| 10 | Lima | Teresa Castañeda | Coordinación de la estrategia rural del PNCVF | MIMP | 04.12.17 |
| 11 | Lima | Milena Justo | Coordinación de la estrategia rural del PNCVF | MIMP | 04.12.18 |
| 12 | Iquitos | Jime Padilla | Responsable Regional PIAS - Loreto | MINCUL | 23.11.17 |
| 13 | Iquitos | Ángela Herrera | Jefe de la Oficina de Acción Social con Sostenibilidad en la Amazonía | MGP | 23.11.17 |
| 14 | Lima | Tilsa Ponce | Coordinadora de la EASS | MIDIS - DGPE | 06.10.17 |
| 15 | Lima | Mariana Contretas | Coordinadora Nacional PIAS | MINCUL | 11.11.17 |
| 16 | Lima | Susana Noriega | Representante PIAS MINCUL | MINCUL | 11.11.17 |
| 17 | Lima | Ariela Luna | Ex Viceministra de Politicas y Evaluacion Social | MIDIS | 25.01.18 |
| 18 | Lima | Luisa Hidalgo | Ex Coordinadora Nacional de la EASS y PIAS | MIDIS | 13.02.18 |
| 19 | Lima | Francisco Bolaños | Asesor Programa PAIS | MIDIS -Programa PAIS | 08.02.18 |
| 20 | Lima | Jorge Moscoso | Director Ejecutivo del Programa PAIS | MIDIS -Programa PAIS | 08.02.18 |

## Anexo 8. Transferencias presupuestales MIDIS

### Tabla Nro. 12. Transferencias y acciones solicitadas a los sectores 2016

| Transferencias y Acciones solicitadas MIDIS 2016 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Sector** | **N°** | **Monto** | **Acciones solicitadas** | **Cumplimiento** |
| **DIRESA Loreto** | Transferencia 1 | S/ 1,700,960.00 | Ninguno | - |
| | Transferencia 2 | S/ - | Padrón regional de servicios conciliado con otras fuentes de información | No cumplió adecuada ni oportunamente |
| | | | Personal de salud certificado y registrado en pago de planillas | |
| | | | Disponibilidad de medicamentos e insumos críticos | |
| | | | Servicio de telemedicina operativo | |
| | Transferencia 3 | S/ 2,120,800.00 | Personal de salud contratado | Cumplió |
| | | | Elaboración de reporte de registro de atenciones de telemedicina | |
| | **Total** | **S/ 3,821,760.00** | | |
| **Ministerio de Cultura** | Transferencia 1 | S/ 1,669,684.00 | Ninguno | - |
| | Transferencia 2 | S/ - | Personal intérprete identificado y registrado en pago de planilla | No cumplió adecuada ni oportunamente |
| | | | Personal enlace de campo identificado y registrado en pago de planilla | |
| | | | Plan de adecuación cultural para servicios de emisión de DNI y Control de Crecimiento del Niño | |
| | | | Señalética en PIAS traducida a lenguas predominantes en las cuencas | |
| | Transferencia 3 | S/ 1,303,444.00 | Elaboración de plan de adecuación cultural para servicios de emisión de DNI y Control de Crecimiento del Niño | Cumplió |
| | **Total** | **S/ 2,973,128.00** | | |
| **Ministerio de Defensa / Marina de Guerra del Perú** | Transferencia 1 | S/ 5,867,450.00 | Ninguno | - |
| | Transferencia 2 | S/ 4,692,223.00 | Servicio de internet operativo en las PIAS | Cumplió |
| | Transferencia 3 | S/ 4,065,283.00 | Reporte de monitoreo de enlace de comunicaciones satelitales y ancho de banda | Cumplió |
| | **Total** | **S/ 14,624,956.00** | | |
| **Registro Nacional de Identifiación y Estado Civil** | Transferencia 1 | S/ 214,737.00 | Ninguno | - |
| | Transferencia 2 | S/ 189,500.00 | Gratuidad de trámites para la población | Cumplió |
| | | | Personal identificado y registrado en pago de planilla | |
| | | | Lista de requisitos para solicitud de emisión de DNI adecuada a las características del servicio PIAS | |
| | | | Actas de nacimiento para menores de 12 meses emitidas por PIAS | |
| | Transferencia 3 | S/ - | - | - |
| | **Total** | **S/ 404,237.00** | | |

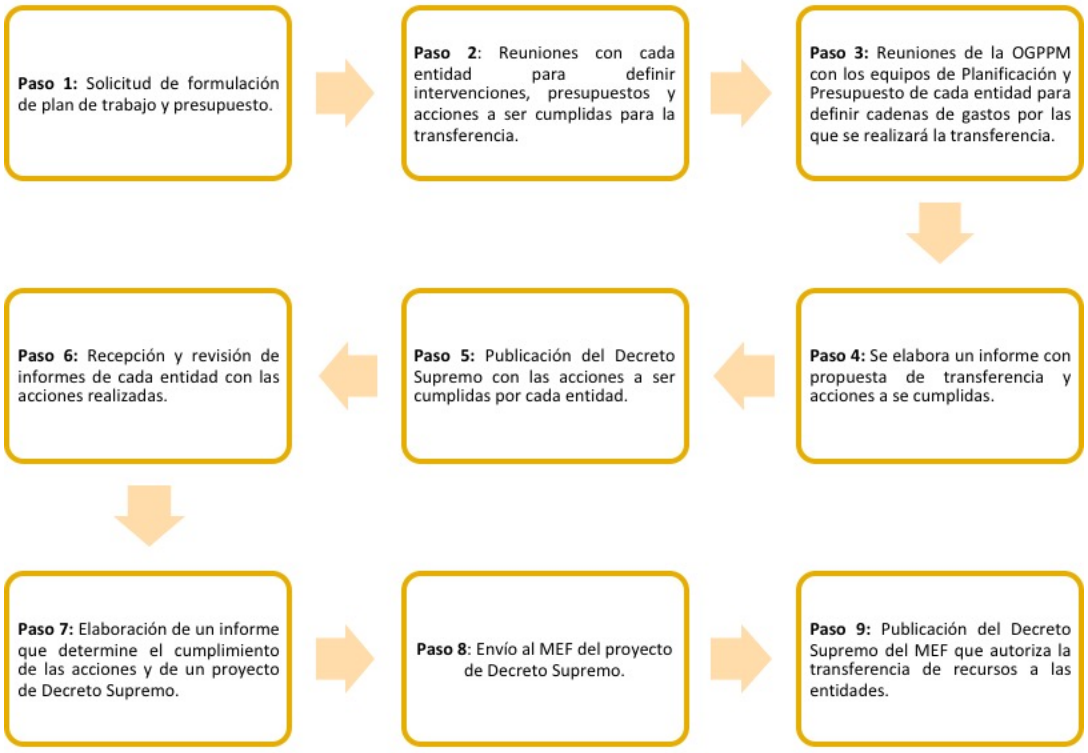
Fuente: Informes DGPE -MIDIS 2017

## Tabla Nro. 13. Transferencias y acciones solicitadas a los sectores 2017

| Transferencias y Acciones solicitadas MIDIS 2017 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Entidad** | **Transferencia presupuestal de MIDIS** | | | |
| | **N°** | **Monto** | **Acciones solicitadas** | **Cumplimiento** |
| **DIRESA Loreto** | Transferencia 1 | S/ 2,022,432.00 | Propuesta de tarifario de telesalud<br>Plan de capacitación en diagnóstico y atención para el personal de la PIAS Loreto<br>Plan de Acción para la Promoción de la Salud y Vigilancia Comunitaria en Salud en las Comunidades Nativas | Cumplió |
| | Transferencia 2 | S/ 1,911,172.00 | Informe de acciones para la capacitación del personal PIAS en el uso de del Formato Único de Atención<br>Propuesta de ampliación de la vigencia de las afiliaciones SIS temporal de pueblos indígenas de la Amazonía<br>Convenio entre DIRESA y MGP sobre mantenimiento de equipamiento médico de PIAS<br>Informe de evaluación de la implementación del Plan de Acción en cinco comunidades nativas | Cumplió |
| | **Total** | **S/ 3,933,604.00** | | |
| **Ministerio de Cultura** | Transferencia 1 | S/ 1,669,684.00 | Informe de evaluación del Plan de adecuación cultural para servicios de emisión de DNI y Control de Crecimiento del Niño<br>Informe de acciones de capacitación realizadas en 2016 y propuesta de ajuste<br>Plan de Trabajo para Intervención Intersectorial de Servicios Externos | Cumplió |
| | Transferencia 2 | S/ 968,460.00 | Diagnostico de necesidades de capacitacion e informe del proceso de fortalecimiento de competencias interculturales de prestadores de servicios PIAS<br>Diagnóstico de percepciones de comunidades sobre servicios ofrecidos por PIAS<br>Diseño metodológico de taller de revisión de rutas de brigadas itinerantes de SISFOH Móvil en Loreto<br>Plan de trabajo para elaboración de planes de vida en comunidades nativas | Cumplió |
| | **Total** | **S/ 2,638,144.00** | | |
| **Ministerio de Defensa / Marina de Guerra del Perú** | Transferencia 1 | S/ 7,035,688.00 | Mejora de habitabilidad y ambientes de los servicios de las PIAS<br>Plan de Intención del Movimiento para el ámbito de PIAS Puno | Cumplió |
| | Transferencia 2 | S/ 6,197,997.00 | Protocolo de prubas de navegación de la PIAS<br>Plan de Intención de Movimiento de la PIAS Titicaca<br>Convenio entre DIRESA y MGP sobre mantenimiento de equipamiento médico de PIAS | Cumplió |
| | **Total** | **S/ 13,233,685.00** | | |
| **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** | Transferencia 1 | S/ - | - | - |
| | Transferencia 2 | S/ 623,030.00 | Plan de fortalecimiento de la intervención frente a la violencia familiar y sexual en los servicios de la PIAS<br>Plan de fortalecimiento de la intervención del programa JUGUEMOS | Cumplió |
| | **Total** | **S/ 623,030.00** | | |
| **Registro Nacional de Identifiación y Estado Civil** | Transferencia 1 | S/ 449,844.00 | Autorización para registradores civiles itinerantes en PIAS para trámites de acta de nacimiento y constancia de DNI<br>Gratuidad de trámites para la población | Cumplió |
| | Transferencia 2 | S/ 299,896.00 | Plan de mejora de servicios para disminuir tiempos en prestación de servicios<br>Lista de requisitos para el trámite de partida de nacimiento con adeuación a las características del servicio de PIAS | Cumplió |
| | **Total** | **S/ 749,740.00** | | |

Fuente: Informes DGPE -MIDIS 2017

**Gráfico Nro. 10. Pasos que siguió la DGPE para la transferencia de presupuesto a las entidades participantes en las PIAS**



## Anexo 9. Casos internacionales de ofertas de servicios del Estado

A continuación se retoma parte de la información de un estudio de consultoría solicitado por MIDIS respecto a casos similares a las PIAS, en este caso los casos a nivel internacional.

**Servicios integrados**

1. Brasil: Pronto Atendimento Itinerante –PAI

El PAI fue creado en 2003 y es coordinado por el Consejo de Desarrollo Humano (SEAS) de Brasil y ejecutado por la Secretaria de Estado de Asistencia Social y Ciudadanía (SEAS) (Jusbrasil, 2017) Tiene como socios al Ejército, al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), al Banco de Brasil, a la Fundación Nacional del Indio, a las secretarias de Salud, Seguridad Pública, trabajo, empleo y renta (SETRAB) y a las prefecturas Municipales (Gobierno de Estado del Amazonas, 2017).

Consiste en embarcaciones que llevan servicios diversos del Estado, desde registro civil, repartición de canastas básicas, hasta atenciones médicas complejas.

Al año 2013, el PAI había realizado 3,8 millones de atenciones en áreas de asistencia social, salud y ciudadanía, en 58 municipios de más de 270 comunidades rurales e indígenas (Gobierno de Estado del Amazonas, 2017). El recorrido se hace a través de sus embarcaciones “Puxirum”, “Puxirum II” y “Zona Franca Verde”.

En temas de salud, el presente año ha ofrecido ultrasonido (incluido el transvaginal) y pruebas de citología, que permite la detección de cáncer de cuello uterino con más precisión que el papanicolau. Asimismo, se reparten mosquiteros con insecticidas para la prevención de la malaria (Gobierno de Estado del Amazonas, 2017). Esto es posible gracias a su articulación con el Programa *Amazonas Saúde Itinerante* (Amazonas Salud Itinerante).

2. Brasil: PREVbarco Amazonas

Los PREVbarcos son buques que hacen las veces de unidades móviles del INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) brindando servicios a la población amazónica. Forman parte de un proyecto del gobierno federal del Amazonas. Los PREVbarcos empezaron sus actividades en el 1997 y en la actualidad constan de 10 unidades, algunas de los cuales pertenecen a la Armada y otros son estaciones itinerantes, todos son socios del gobierno del estado de Amazonas. Prestan el mismo servicio que se realiza en los puestos del INSS con la diferencia que el PREVbarco atiende varias regiones y no queda fijo en el mismo lugar.

Los puntos de atención de los PREVbarcos son:

Belém do Pará
Santiago del Estero
Rondônia
Amazonas y otros

Entre los servicios a los cuales se puede acceder a través de los PREVbarco están: la solicitud de jubilación, los beneficios como la maternidad, auxilio en caso de enfermedad, pago de cotizaciones, costeo de beneficios entre otros.

**Servicios educativos**

1. Colombia: aulas itinerantes del SENA

El Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, de Colombia tiene la experiencia de aulas itinerantes que llevan formación para el trabajo productivo y manejo de tecnologías a las comunidades más apartadas del país. El Aula Itinerante comenzó en 2002, con el fin de capacitar en informática y nuevas tecnologías a la mayor cantidad posible de personas. Esta estrategia se ha impulsado mediante aulas abiertas en los diferentes centros de formación de la Institución en el país y también con aulas móviles que recorren municipios, facilitando el acceso a toda la población (SENA, 2013). El servicio se ha brindado mediante furgonetas, pero también en aulas flotantes, gracias al apoyo de la fuerza aérea colombiana (Colombian Air Force, s.f).

Algunos de los cursos que se imparten son de formación técnica y tecnológica, como reparación y mantenimiento de motores fuera de borda, cursos de cultivo de hortalizas y verduras, pero también el manejo de computadoras y programas informáticos, entre otros (Ministerio de Educación de Colombia, 2010).

2. Brasil: Televisión educativa interactiva en el Amazonas

Amazonas es el Estado más grande de Brasil. Hay 6.100 comunidades rurales en todo el Estado, y el transporte principalmente es por vía aérea o fluvial. El sistema educativo del Estado se caracteriza por tener bajas tasas de finalización de estudios y un alto número de estudiantes con sobre-edad. Para enfrentar esta situación, los empleados del sector educativo en el Estado están promoviendo el uso generalizado de la televisión educativa interactiva a través del *Centro de Mídias do Amazonas* (Centro de Medios del Amazonas).

Las clases se imparten de forma remota por profesores en Manaos y son transmitidas a los estudiantes de las comunidades rurales que ven las clases por televisión y luego reciben apoyo por un tutor profesional cara a cara en sus aulas. El objetivo es replicar la experiencia tradicional en el aula y evitar impartir a las comunidades rurales y pobres una forma de educación de menor calidad.

El proyecto se financió inicialmente con un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 150 millones de dólares como parte del Programa de Aceleración del Progreso Educativo en el estado de Amazonas. Bajo el proyecto BID, hay planes de ampliar la cobertura a 1.500 comunidades adicionales y 560 escuelas más, hasta alcanzar 15.000 estudiantes más. (PNUD, 2016).

3. México y Centro América: telesecundarias

*Telesecundaria* es un sistema de educación a distancia para estudiantes de secundaria creado por el gobierno de México y disponible para zonas rurales. Se inició en 1968, transmitiendo clases pregrabadas en blanco y negro. El nombre con el que se creó fue Secundaria por Televisión, posteriormente cambiado a Telesecundaria. Surgió con el objetivo de ampliar la cobertura llevando la educación secundaria a zonas rurales e indígenas. El servicio llegaría a localidades con menos de 2 500 habitantes donde, por causas geográficas o económicas, no era posible el establecimiento de escuelas secundarias generales o técnicas.

Durante los primeros años de funcionamiento del servicio, el trabajo de los alumnos se realizaba en teleaulas donde recibían, por parte del telemaestro, la explicación de algún tema programático y la indicación de las tareas a realizar. Además, al interior de la teleaula, un coordinador reforzaba los aprendizajes y

orientaba la realización de los trabajos señalados. (Subsecretaría de Educación Básica, 2011).

Actualmente la señal llega a los televisores en las aulas gracias a la señal vía satélite de la Red Edusat, donde se transmiten programas para cada grado.

El modelo de las Telesecundarias ha sido exportado a diversos países, como Salvador, Guatemala, Panamá, Costa Rica y Estados Unidos. Actualmente su metodología se ha mejorado y se le llama Modelo Fortalecido de telesecundaria el cual se encuentra en el marco de la Reforma de Secundarias del plan y programas de estudios 2006. Se han integrado elementos como el CD de recursos para la clase de español (que contiene videos, audiotextos, textos modelo, canciones e imágenes), interactivos y la mediateca, que contiene videos para cada asignatura en un paquete de DVD. (Subsecretaría de Educación Básica, 2011).

**Brigadas de Salud**

1. Panamá: Brigadas de Salud

A partir del año 2003 el Ministerio de Salud de Panamá desarrolló una modalidad de entrega de servicios y atención a poblaciones de áreas geográficas de difícil acceso consistente en un Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud (PAISS) entregado a través de Giras de Salud o Equipos Itinerantes.
Este paquete incluye un conjunto articulado de cuidados esenciales que requiere la persona para satisfacer sus necesidades de salud, brindados por el personal de salud, la propia persona (articulado), familia, los agentes comunitarios y otros actores sociales de la comunidad. Los cuidados van de la mano con las necesidades y pueden ser: acciones de promoción y prevención de la salud (identificación de riesgo e intervención de los mismos), atención de daño según protocolo y atención de discapacidades según protocolo.

2. Honduras: Equipo itinerante de salud materno infantil

En Honduras se ha desarrollado entre 1998 e inicios de 2006 una experiencia de extensión de cobertura de servicios mediante paquetes básicos, el llamado Programa de Reorganización Institucional y Extensión de los Servicios Básicos del Sector Salud (PRIESS).
La población objetivo fueron familias de mayor riesgo, residentes en los municipios de mayor pobreza de Honduras. Se considera a la población en general con énfasis en el grupo materno infantil que vive en condiciones de pobreza y con muy poco acceso a los Centros de Salud.
El modelo de atención es eminentemente participativo, con plena conducción de los equipos municipales –Alcaldía y UPS Municipal–, e incluye la organización de un Equipo de Salud Itinerante (ESI), formado por una enfermera profesional, dos auxiliares de enfermería y un promotor de salud, que atiende a las aldeas menos accesibles.

**Telemedicina**

En América Latina hay varias experiencias de telemedicina en Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú, entre otros países. Se reseñará en esta parte algunas de ellas.

1. Ecuador: Programa Nacional de Telemedicina/ Telesalud

El Programa Nacional de Telemedicina/Telesalud está enmarcado en el Plan Nacional del Buen Vivir, que tiene como meta fortalecer el modelo de atención de salud a través de una red de referencia y contrarreferencia desde la atención primaria, al nivel hospitalario de segundo y tercer nivel, a través de herramientas telemáticas contribuyendo a que el Sistema Nacional de Salud (SNS) llegue de manera universal y sin costo a toda la población, mediante consultas clínicas y de especialidad, a distancia. (Vilela y otros, 2013).

El Programa Nacional de Telemedicina/Telesalud lo lidera el Ministerio de Salud Pública (MSP), a través del Proceso de Ciencia y Tecnología (PCYT) y la decidida participación y cooperación de diversas instituciones públicas y privadas; viabilizando la propuesta mediante el desarrollo de Proyectos que escalonadamente darán cobertura a las 24 provincias del País y con la suscripción de Convenios Interinstitucionales entre el MSP, MINTEL, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL), Fuerzas Armadas del Ecuador (FAE), Universidades, etc. (Vilela y otros, 2013).

La implementación de la Telemedicina/Telesalud se ha iniciado en la región amazónica y se ha organizado en tres fases. La tercera fase es la expansión a nivel nacional entre 2012 y 2014.

2. Venezuela: proyecto Manipure (no gubernamental)

El centro médico La Milagrosa se ubica en el rio Manipure; este río se encuentra a 400 km de distancia de Caracas y comprende abundantes sabanas susceptibles a inundación recurrente por el río Orinoco.

El centro brinda atención médica a todos a la población indígena y no indígena de la región. Ahí opera el proyecto Manipure, manejado por la ONG Fundación Proyecto Manipure, que consiste en complementar la asistencia médica enviando datos clínicos de los pacientes por internet a un centro de especialistas. Una vez definidos los casos que requieren manejo más especializado, se realiza la aproximación clínica a través de jornadas de salud por parte de los especialistas que se trasladaban hasta el centro clínico la milagrosa para la atención de éstos.

Los resultados fueron excelentes en términos costo efectividad y calidad. (Fundación Proyecto Manipure, 2017)

3. Venezuela: Programa Nacional de Telemedicina y Telesalud en Venezuela

Ejecutado por el Ministerio del Poder Popular para la Salud de Venezuela. No reportan datos de alcance del servicio, pero sí datos de procesos como: Ambulatorios rurales con conectividad satelital en los estados de Amazonas (11), Delta Amacuro (6), Bolívar (9), Portuguesa (6) y Zulia (1/1): total 33. Dos salas de capacitación y triaje virtual: hospital universitario de Caracas y hospital de Puerto Ayacucho, Estado Amazonas. (Fátima dos Santos, A., & Fernández, A., 2003)

4. Costa Rica

El Ministerio de Salud de Costa Rica promueve el uso de telemedicina para consultas especializadas y emergencias desde hace más de 10 años. El proyecto se fue implementando por fases desde 1998. Posteriormente, se fueron dando también otros pilotos y agregando componentes. En 2004 se dio un programa de tele dermatología. En

2009 se fue adquiriendo nuevo equipo de tele medicina para continuar la modernización del proyecto. (Fátima dos Santos, A., & Fernández, A., 2003)

5. Panamá: Programa de Telemedicina Rural

El programa de Telemedicina rural fue implementado por el Ministerio de Salud de Panamá en el hospital San Felix y conectado por microondas a 6 localidades remotas: Hato Juli, Hato Chamí, Llano Ñopo, Cerro Iglesias, Alto Caballero and Altos. de Algarrobo. La telemedicina se usa para dar los servicios de tele obstetricia y chequeos de embarazo, de vacunas y tele pediatría. La tele pediatría se usa para dar cuidado y seguimiento de recién nacidos. (Fátima dos Santos, A., & Fernández, A., 2003)

**Derechos humanos**

1. Colombia: Unidad Móvil de Derechos Humanos del Oriente Antioqueño

Las Unidades Móviles para la prevención de la violencia y promoción de los Derechos Humanos son una estrategia flexible de respuesta a las dificultades de acceso geográficas y económicas que afectan el desarrollo y expansión de los servicios de educación y construcción de la Paz, en las zonas urbanas y rurales del Departamento de Antioquia en Colombia. Esta estrategia, iniciada en agosto de 2009, tiene presencia permanente en 93 de los 125 municipios de ocho de las nueve subregiones de Antioquia.
La labor de la Unidad Móvil ha permitido que la población civil conozca sus derechos y sean partícipes y actores de los procesos de divulgación, denuncia y seguimiento a los casos de violaciones de Derechos Humanos y DIH. Se han conseguido mejoras en el acceso a la atención, respuestas coordinadas por parte de las autoridades locales y prevención en la violación de la atención, respuestas coordinadas por parte de las autoridades locales y prevención en la violación de Derechos Humanos y DIH en la región, lo que ha fortalecido la institucionalidad pública en el Oriente Antioqueño, ha aumentado la confianza ciudadana y la legitimidad pública. (Muñoz, 2009)

Anexo 10. Resultados (atenciones) obtenidos por las PIAS en el 2016

**Tabla Nro. 14. Atenciones en servicios individuales PIAS 2016**

| SERVICIOS INDIVIDUALES | | | | | | TOTAL | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ENTIDAD | SERVICIOS / PRESTACIONES | ATENCIONES | | PERSONAS ATENDIDAS | | ATENCIONES | PERSONAS ATENDIDAS POR INSTITUCIÓN |
| | | Cantidad | Unidad de medida | Cantidad | Definición operacional | Cantidad | Cantidad |
| RENIEC Trámite DNI | Inscripción por primera vez | | Atenciones | | N° de personas atendidas por el RENIEC | 1,373 | 8,069 |
| | Renovación de DNI por caducidad | | Atenciones | | | 2,415 | |
| | Rectificación de datos del DNI | | Atenciones | | | 336 | |
| | Duplicado DNI | | Atenciones | | | 56 | |
| | Cambio DNI de menor de edad a mayor de edad | | Atenciones | | | 712 | |
| | Recuperación de trámites observados | | Atenciones | | | 4 | |
| | Entrega DNI | | DNI entregado | | | 3,229 | |
| RENIEC Registrador civil | Asistencia Registral para personas que tengan problemas en sus actas de nacimientos | | Atenciones | | | 0 | |
| | Copia certficada de acta registral (nacimiento) | | Atenciones | | | 0 | |
| | Rectificación de acta registral (nacimiento) | | Atenciones | | | 0 | |
| | Entrega de Acta de nacimiento | | Acta entregada | | | 0 | |

| SERVICIOS INDIVIDUALES | | | | | | TOTAL | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SISFOH | Trámite de clasificación socioeconómica de hogares | | Hogar atendido | | N° de personas atendidas por el SISFOH | 2,805 | 13,417 |
| | Personas con clasificación socioeconómica | | Persona | | | 10,894 | |
| | Trámite de clasificación socioeconómica de hogares (que requieren FSU) | | Hogar atendido | | | 255 | |
| | Actualización de la clasificación socioeconómica de hogares | | Hogar atendido | | | 1,562 | |
| | Registro de Indocumentados | | Hogar atendido | | | 550 | |
| SIS | Atención Sistema Integrado de Salud | | Afiliaciones | | N° de personas atendidas por el SIS | 20,906 | 17,387 |
| DIRESA LORETO | Medicina | | Atenciones | | N° de personas atendidas en el servicio de salud (fuente triaje) | 18,858 | 27,854 |
| | Odontologia | | Atenciones | | | 9,449 | |
| | Obstetricia | | Atenciones | | | 7,726 | |
| | Crecimiento y Desarrollo | | Atenciones | | | 8,896 | |
| | Inmunizaciones | | Atenciones | | | 6,458 | |
| | Laboratorio | | Atenciones | | | 9,285 | |
| | Ecografía | | Ecografías | | | 593 | |
| | Telemedicina | | Consultas en telemedicina | | | 51 | |
| BANCO DE LA NACIÓN | Atención Banco de la Nación | | Atenciones | | N° de personas atendidas por el Banco | 22,941 | 11,113 |

| SERVICIOS INDIVIDUALES | | | | | | TOTAL | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | de la Nación | | |
| **PROGRAMA JUNTOS** | Atenciones en el Programa JUNTOS | | Atenciones | | N° de personas atendidas por JUNTOS | 11,630 | 7,180 |
| **PROGRAMA PENSIÓN 65** | Atenciones en el Programa PENSION 65 | | Atenciones | | N° de personas atendidas por Pensión 65 | 2,554 | 947 |
| **DEVIDA** | Atención Individual | | Consejerias individuales | | N° de personas atendidas por DEVIDA | 556 | 10 |
| **MIMP-PNLCVF** | Atención Individual | | Consejerias individuales | | N° de personas atendidas por MIMP | 613 | 81 |
| **MINCUL - INTERPRETES** | Intermediación Cultural | | Casos | | N° de personas asisitidas por MINCU | 818 | 1,396 |
| | | | | | **TOTAL** | **145,525** | **87,454** |

## Tabla Nro. 15. Atenciones en servicios colectivos PIAS 2016

| SERVICIOS COLECTIVOS | | | | | | TOTAL | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ENTIDAD | SERVICIOS / PRESTACIONES | ACTIVIDADES | | PARTICIPANTES | | ACTIVIDADES | PARTICIPANTES POR ACTIVIDAD | PARTICIPANTES POR INSTITUCIÓN |
| | | Cantidad | Unidad de medida | Cantidad | Definición operacional | Cantidad | Cantidad | Cantidad |
| SIS | SIS: Charlas informativas sobre seguro de salud del SIS | | Charlas | | N° de participantes en las charlas | 113 | 2,038 | 2,038 |
| MINEDU | MINEDU: Visita en aula para observación y asesoría al docente | | Visitas | | N° de Docentes visitados | 386 | 256 | 5,376 |
| | MINEDU: Grupo de interaprendizaje con docentes | | Reuniones | | N° de Docentes participantes en los GIA | 168 | 741 | |
| | MINEDU: Reunión de sensibilización sobre el modelo de educación intercultural bilingüe para padres y madres de familia y otros actores | | Charlas | | N° de participantes en las reuniones | 325 | 4,379 | |
| MIMP-PNLCVF | Atenciones colectivas | | Atenciones | | N° de personas atendidas por MIMP | 962 | 11,729 | 25,965 |
| MIMP-JUGUEMOS | Atenciones colectivas | | Sesiones | | N° de participantes en las sesiones | 576 | 14,236 | |
| DEVIDA | Atenciones colectivas | | Talleres | | N° de participantes en los talleres | 364 | 7,877 | 7,877 |
| MINCUL - DOCUMENTALISTAS | Actividades del Documentalista | | Activiades | | N° de participantes en las actividades | 1,156 | 6,749 | 18,232 |
| MINCUL - INTERPRETES | MINCUL: Traducción en la atención a bordo de las PIAS en la lengua predominante de la población. | | Atenciones | | N° de traducciones por campañas | 10,291 | 11,483 | |
| PROGRAMA JUNTOS | JUNTOS: Charla informativa sobre corresponsabilidades e inclusión financiera | | Charlas | | N° de participantes en las charlas | 38 | 785 | 785 |
| PROGRAMA PENSIÓN 65 | PENSIÓN 65: Charla informativa | | Charlas | | N° de participantes en las charlas | 22 | 86 | 86 |
| DIRESA LORETO | DIRESA LORETO: Sesiones educativas/demostrativas en temas de salud | | Sesiones | | N° de participantes en las sesiones | 203 | 2,257 | 2,257 |
| | | | | | **TOTAL** | **14,604** | **62,616** | **62,616** |

## Anexo 11. Acrónimos y Abreviaturas

| | |
|---|---|
| APAM | Asociación de Productores Agrarios del Morona |
| ASAGRA | Asociación Agraria Morona |
| CIAS | Comisión Interministerial de Asuntos Sociales |
| CORPI | Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas |
| DEMUNA | Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente |
| DEVIDA | Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas |
| DGPE | Dirección General de Políticas y Estrategias |
| DIRESA | Dirección Regional de Salud |
| DNI | Documento Nacional de Identidad |
| EASS | Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad |
| ENAHO | Encuesta Nacional de Hogares |
| ENDES | Encuesta Demográfica y de Salud Familiar |
| ENDIS | Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" |
| ETN | Equipo Técnico Nacional |
| ETR | Equipo Técnico Regional |
| FAWABAM | Federación Arutam Wampis del Bajo Morona |
| FECONAMNCUA | Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela |
| FECONASHAM | Federación de comunidades Shawi del Morona |
| FENADEM | Federación Nativa de Defensa y Desarrollo del Morona |
| FORMABIAP | Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana |
| GOREL | Gobierno Regional de Loreto |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| MGP | Marina de Guerra del Perú |
| MIDIS | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social |
| MIMP | Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables |
| MINAGRI | Ministerio de Agricultura y Riego |
| MINAM | Ministerio del Ambiente |
| MINCUL | Ministerio de Cultura |
| MINDEF | Ministerio de Defensa |
| MINEDU | Ministerio de Educación |
| MINJUS | Ministerio de Justicia |
| MINSA | Ministerio de Salud |
| MOP | Manual de Operaciones |
| MTC | Ministerio de Transportes y Comunicaciones |
| NOUM | Nueva Organización Única del Morona |
| OCADISM | Organización Campesina del Distrito del Morona |
| ORKIWAN | Organización Kichwaruna Wankurina del Alto Napo |
| PAIS | Plataformas de Acción para la Inclusión Social |
| PCM | Presidencia del Consejo de Ministros |
| PIAS | Plataformas Itinerantes de Acción Social |
| PIM | Plan de Intención de Movimiento |
| PNAIA | Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia |
| PNCVFS | Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual |
| RENIEC | Registro Nacional de Identificación y Estado Civil |
| RREE | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| SIMA | Servicios Industriales de la Marina |
| SIS | Seguro Integral de Salud |
| SISFOH | Sistema de Focalización de Hogares |
| VMPES | Viceministerio de Políticas y Evaluación Social |

## Anexo 12. Anexo Fotográfico

- Cuenca del Morona

Taller de Socialización del PIM (Comunidad Bancal)

Usuarios esperando atención

Supervisión MINEDU en I.E. Shoroya Nuevo (Chapra)

PIAS que atendió el Morona durante la visita a campo

Gestora PNCVFS solicita ayuda de docente como intérprete

Gestoras DEVIDA, Juguemos y PNCVFS , junto con mediador intercultural articulan actividad colectiva

Registro de recien nacido

Actividad Navideña

Entrevista

- Cuenca del Putumayo Bajo

Charla MINSA

Comandante con niños

Servicios externos DEVIDA

Triaje

Fiesta Navideña

Entrevista

Anexo 13. Presentacion

# Evaluación de diseño, proceso y resultados de las PIAS
# Informe Final

Febrero, 2018

## Estructura de la presentación

1. ¿Qué son las Pias?
2. Programa PAIS / organigrama de coordinación
3. Planificación de las campañas
4. Servicios que se ofrecen
5. Flujograma de servicios internos
6. Evaluación
   - Objetivos (TDR)
   - Proceso metodológico
   - Trabajo de campo
   - Entrevistados
7. Análisis implementado
8. Hallazgos (Diseño, Proceso y Resultados)
9. Conclusiones
10. Recomendaciones (Diseño, Proceso y Resultados)

# Qué son las PIAS

- Las PIAS son unidades fluviales acondicionadas como plataformas multisectoriales que acercan los organismos estatales a la población rural
- Las PIAS recorren tres cuencas (Napo, Morona, Putumayo alto y bajo) y desde septiembre 2017 el Titicaca
- Las PIAS estudiadas en las cuencas amazonicas recorren comunidades con población indigena

# Cobertura

Cada PIAS realiza un total de cinco campañas por año

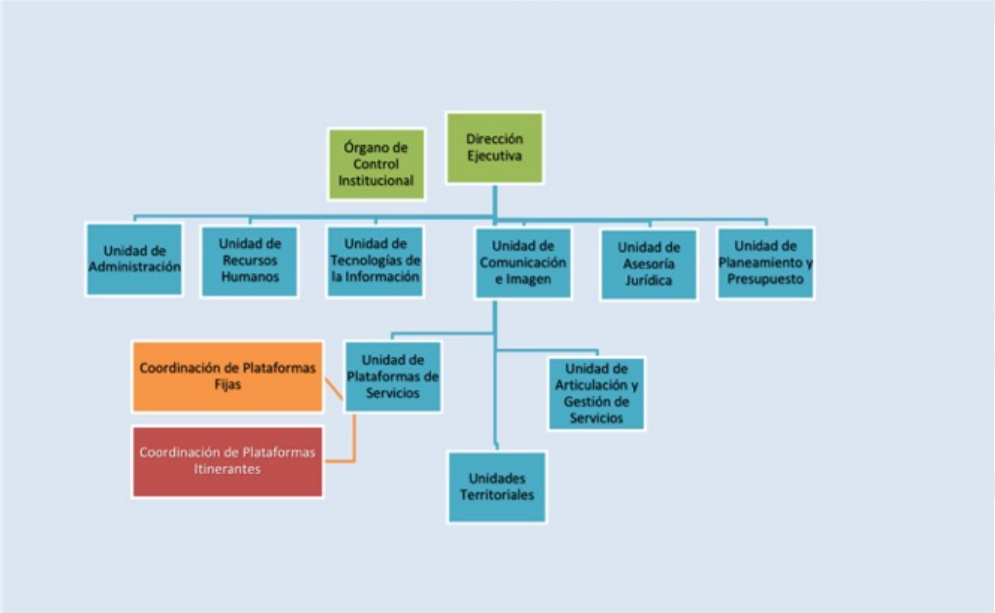
| PIAS | Provincia | Distrito | Comunidades visitadas | | Comunidades por cuenca | % de cobertura a nivel de comunidad (referencial) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Morona | Datem del Marañón | Morona | 20 | | 75 | 26% |
| Napo | Maynas | Torres Causana | 11 | 29 | 37 | 78% |
| | Maynas | Napo | 12 | | | |
| | Maynas | Mazan | 4 | | | |
| | Maynas | Las Amazonas | 2 | | | |
| Putumayo II | Putumayo | Teniente Manuel Clavero | 13 | 24 | 45 | 53% |
| | Putumayo | Rosa Panduro | 5 | | | |
| | Putumayo | Putumayo | 6 | | | |
| Putumayo I | Putumayo | Putumayo | 10 | 22 | 28 | 78% |
| | Putumayo | Yagua | 12 | | | |

Fuente: DGPE, Ministerio de Cultura
Nota 1: Calculo de porcentaje referencial pues el territorio de algunas comunidades nativas se extiende en mas de un distrito.
Nota 2: Las comunidades que las PIAS no visitan directamente usualmente se encuentran en zonas alejadas del rio o tienen malas de condiciones de navegabilidad.
Nota 3: Los pobladores de las comunidades que las PIAS no visitan directamente pueden acceder a los servicios desplazándose a alguna comunidad visitada.

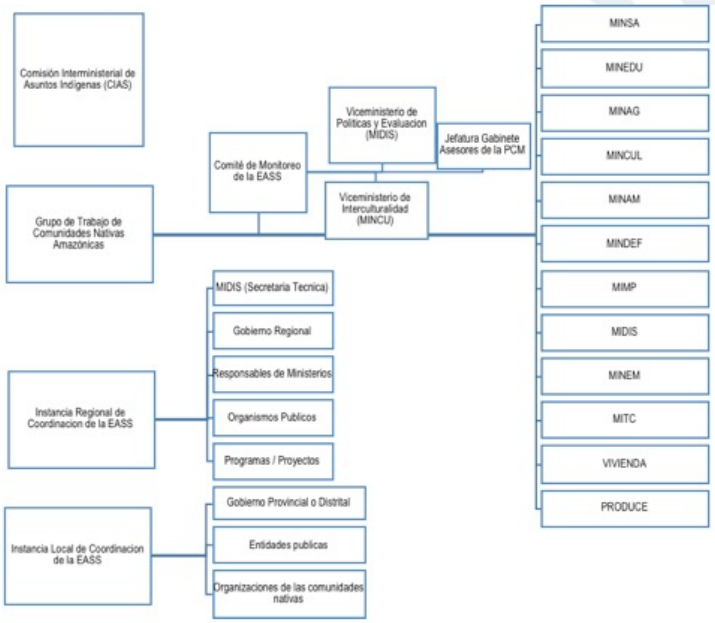
# Programa PAIS

- El Programa PAIS tiene como objetivo facilitar el acceso de la población pobre y extremadamente pobre, especialmente la asentada en los centros poblados del área rural y rural dispersa, a los servicios y actividades que brinda el Estado en temas sociales y productivos.
- El programa PAIS se desarrolla mediante dos modalidades:
  - Modalidad Fija: mediante los “Tambos”.
  - Modalidad Móvil: Mediante las Plataformas Itinerantes de Acción Social, las **PIAS**.

# Organigrama PIAS en Programa Nacional PAIS



# Estructura de coordinacion (EASS)




# Planificación y coordinación de las campañas

**Pre zarpe**

- Elaboracion del PIM (MGP)
- Coordinacion con los sectores (PAIS)
- Taller de socializacion del PIM (MINCUL)
- Taller de interculturalidad (MINCUL)

**Zarpe**

- Coordinacion del evento/ceremonia (PAIS)

**Travesía (30 a 45 dias por cuenca)**

- Reunión de apertura
- Servicios internos y externos
- Procesamiento de atenciones y reportes
- Taller de validación del PIM (sgte campaña) - MINCUL

**Post zarpe**

- Taller de balance (PAIS)

## Servicios PIAS

**Servicios internos**

**RENIEC**
- DNI
- Registro civil

**Banco de la Nación**
- Ventanilla y pagos

**MIDIS**
- SISFOH
- Juntos
- Pensión 65

**Servicios de SALUD**
- SIS (MINSA)
- DIRESA brinda servicios de medicina, odontología, obstetricia, laboratorio, enfermería (tópico, vacunaciones y control de crecimiento y desarrollo infantil)

Mediador cultural- interprete (MINCUL)

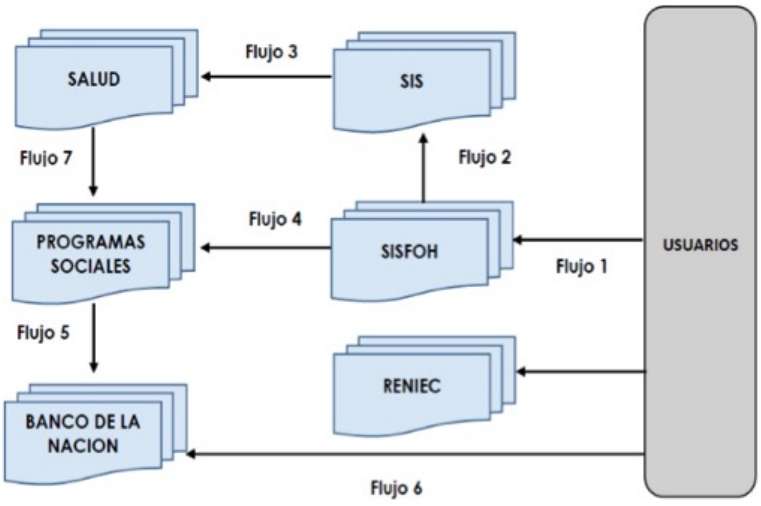
**Servicios externos**

**DEVIDA**
- Prevención y protección a niñas, niños y adolescentes contra las drogas.

**MIMP**
- Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)
- Programa "Juguemos"

**MINEDU**
- Asistencia tecnica y acompañamiento a los docentes

## Flujograma servicios internos



# Objetivos de la evaluación (TdR)

- Objetivo General
  - Desarrollar la evaluación del diseño, los procesos y los resultados de la estrategia de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS).

- Objetivos Específicos
  - Evaluar si el diseño de las PIAS es adecuado para la obtención de los resultados esperados.
  - Identificar y describir la evolución del diseño de las PIAS (línea de tiempo), analizando los cambios producidos en relación con los ajustes realizados.
  - Elaborar un mapa de procesos y subprocesos operativos de las PIAS y los actores involucrados en cada uno, según la normativa vigente.
  - Identificar y describir la implementación de los procesos y subprocesos operativos de las PIAS, y los actores que intervienen en cada uno.

# Objetivos de la evaluación (TdR)

- Identificar y evaluar las oportunidades de mejora de los procesos y subprocesos operativos de las PIAS.
- Identificar y analizar las fortalezas, cuellos de botella y nudos críticos que facilitan o dificultan el funcionamiento de las PIAS.
- Evaluar la pertinencia cultural de la intervención, tanto a nivel de diseño como a nivel de implementación.
- Evaluar el componente comunitario y participativo de las PIAS, tanto a nivel de diseño como a nivel de implementación.
- Identificar y evaluar los resultados alcanzados por las PIAS durante las campañas del año 2016 y las 3 primeras campañas del año 2017 *
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que las PIAS puedan implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

# Proceso metodológico

- Modelo CIPP: Contexto, Insumos, Procesos, Productos
- Revisión documentaria: Informes de DGPE/DGACPS/ Programa PAIS
- Metodología Cualitativa: entrevistas, observación en campo
  - Entrevistas a funcionarios en Lima
    - Responsables actuales y antiguos MIDIS
    - Responsables MIMP
    - Responsables Marina
    - Miembros de Equipo Técnico Nacional (Salud, Cultura, representantes de Programas Sociales a bordo)
  - Entrevistas a operarios en campo
    - Morona, Putumayo
    - Loreto (Equipo Técnico Regional)
- Periodo de estudio: desde que PIAS es asumido por MIDIS (fines 2015) hasta la 3er campaña PIAS 2017

# Trabajo de campo

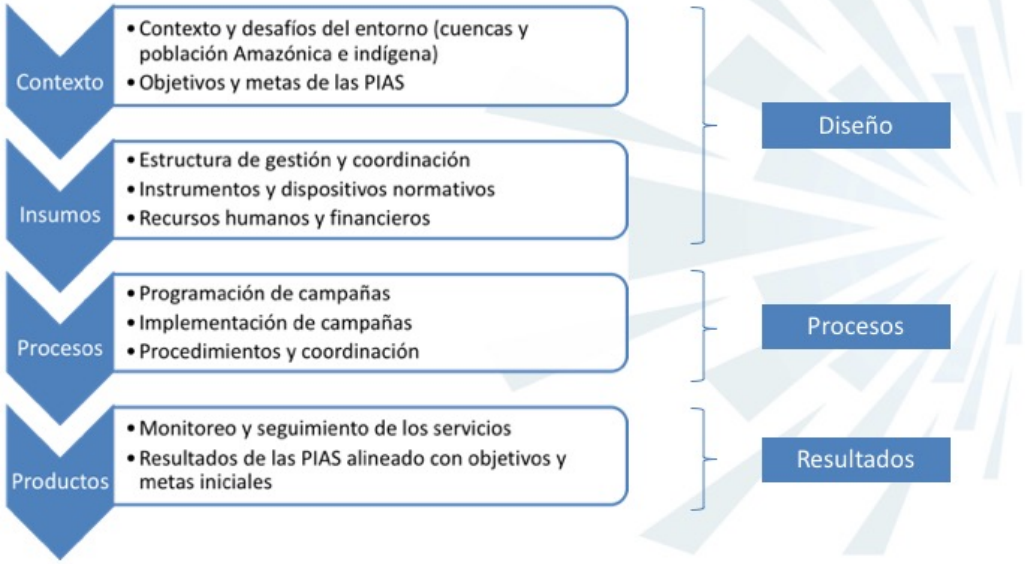
| Cuenca | Comunidad | Etnia* | Población* |
|---|---|---|---|
| Morona | Bancal | Shawi | 21 familias 99 habitantes |
| | Shoroya Nuevo | Chapra | 24 familias 164 habitantes |
| | Patria Nueva | Mestizo/Shawi | 13 familias 44 habitantes |
| | Nuevo San Martín | Mestizo | 20 familias 62 habitantes |
| | Antena 4 | Mestizo | - |
| Putumayo I | Nuevo Horizonte | Mestizo/ Kichwa | 15 familias 65 habitantes |
| | Nuevo Porvenir | Mestizo/ Kichwa | 8 familias 68 habitantes |
| | Nuevo Perú | Mestizo/ Kichwa, Yaguas, Bora | 10 familias 44 habitantes |
| | Puerto Milagro | Mestizo/ Kichwa | 8 familias 45 habitantes |
| | Santa Rosa de Lagartococha | Mestizo/ Kichwa | 4 familias 25 habitantes |
| | El Remanso | Mestizo/ Kichwa, Ocaina, Bora, Murui-Muinani | 31 familias 108 habitantes |

| Entrevistados | Morona | Putumayo I | Loreto |
|---|---|---|---|
| Autoridades y líderes comunales | 9 | 9 | |
| Operadores PIAS | 12 | 11 | |
| Autoridades provinciales / ETR | 1 | | 2 |
| Operador TAMBOS | | 1 | |
| Lima | | | |
| Representantes Nacionales | 20 | | |

# Entrevistados nivel nacional

| N° | Lugar | Nombres | Cargos | Institucion/ organización |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Lima | Manuel Borrovich | Especialista TIM | MIDIS- Programa JUNTOS |
| 2 | Lima | Kathiuscia Ruiz | Especialista DPNNA | MIMP |
| 3 | Lima | Lía García | Coordinadora Nacional de las PIAS | MIDIS -Programa PAIS |
| 4 | Lima | Jeny Yamamoto | Ex Coordinadora del PIAS<br>Directora de la Direccion de Politicas de Niñas, Niños y Adolescentes | MIMP |
| 5 | Lima | Patricia Burga | Ex Directora de la Direccion de Politicas de Niñas, Niños y Adolescentes | MIMP |
| 6 | Lima | Christian Salas Ormeño | Coordinador EASS | MGP |
| 7 | Lima | Julio Quijano | Jefe de la Unidad de Articulacion y Gestion de Servicios | MIDIS -Programa PAIS |
| 8 | Lima | Yasmín Pariamachi | Especialista en Gestión de la Dirección General de Políticas y Estrategias | MIDIS - DGPE |
| 9 | Lima | Christhian Vera | Dirección de Intercambio Prestacional, Organización y Servicios de Salud | MINSA |
| 10 | Lima | Teresa Castañeda | Coordinación de la estrategia rural del PNCVF | MIMP |
| 11 | Lima | Milena Justo | Coordinación de la estrategia rural del PNCVF | MIMP |
| 12 | Iquitos | Jime Padilla | Responsable Regional PIAS - Loreto | MINCUL |
| 13 | Iquitos | Ángela Herrera | Jefe de la Oficina de Acción Social con Sostenibilidad en la Amazonía | MGP |
| 14 | Lima | Tilsa Ponce | Coordinadora de la EASS | MIDIS - DGPE |
| 15 | Lima | Mariana Contretas | Coordinadora Nacional PIAS | MINCUL |
| 16 | Lima | Susana Noriega | Representante PIAS MINCUL | MINCUL |
| 17 | Lima | Ariela Luna | Ex Viceministra de Politicas y Evaluacion Social | MIDIS |
| 18 | Lima | Luisa Hidalgo | Ex Coordinadora Nacional de la EASS y PIAS | MIDIS |
| 19 | Lima | Francisco Bolaños | Asesor Programa PAIS | MIDIS -Programa PAIS |
| 20 | Lima | Jorge Moscoso | Director Ejecutivo del Programa PAIS | MIDIS -Programa PAIS |

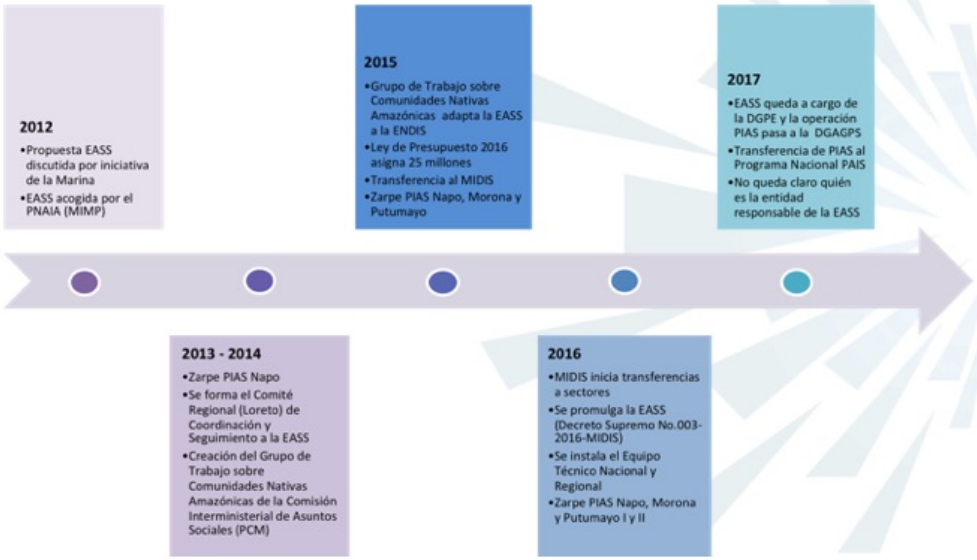
# Análisis



# Diseño

- No se cuenta con diagnósticos iniciales o líneas base de la intervención que permitan identificar brechas. Las PIAS se diseñaron en base a la experiencia de intervención de la Marina y participación de miembros del Estado y expertos.
- La priorización de las poblaciones (comunidades) a atender se ha basado principalmente en los criterios de tamaño de los centros poblados y su accesibilidad por vía fluvial.
- La coordinación de las PIAS ha tenido muchos cambios. El 2016 la meta era seguir el modelo de coordinación planteado por la EASS. Luego se ha perdido el espacio de decisión a alto nivel. El 2017 se separa la parte operativa de la estrategia y luego la primera se traslada al Programa Nacional PAIS.

## Línea de tiempo



## Diseño

- Faltan definir  o formalizar instrumentos y dispositivos normativos específicos relacionados con las tareas de ejecución y decisión de las PIAS (coordinación interna, ETN, ETR, ETL).
- El PN PAIS asume la coordinación operativa de las PIAS y plantea su articulación con el programa TAMBOS, pero no se ha definido sus alcances estratégicos en el marco de los objetivos de la EASS y su articulación intersectorial en el ámbito de la PCM.

## Procesos

- El sistema de transferencias condicionadas que realizó el MIDIS si bien provee recursos indispensables para la expansión, pero sigue generando dificultades administrativas y logísticas y no asegura sostenibilidad de intervenciones sectoriales clave.
- Los flujos de atención en las PIAS presentan retos diferentes entre las cuencas, relacionados con la magnitud de la población a atender y las características de la población. Los operadores han encontrado soluciones pero éstas deben sistematizarse.
- Es indispensable el rol y funciones del coordinador PIAS así como su interacción con el comandante de la nave.

## Procesos

- La participación comunitaria tiene espacios donde la población manifiesta demandas y presenta aportes, pero estos requieren fortalecerse y mejorar la formalización, registro y uso de la información:
  - Taller de validación del PIM
  - Reuniones de inicio de atención
  - Taller de socialización del PIM
- Los liderazgos locales muestran en algunos casos debilidades que pueden afectar las campañas. Deben continuarse las actividades de fortalecimiento y de alineamiento con los procesos de coordinación.

## Procesos

- Los operadores PIAS han incorporado los temas de interculturalidad, pero requieren fortalecerse con una adaptación de los procedimientos y mejorar la colaboración PAIS/MINCUL.
  - En cuencas como el Morona/Alto Putumayo hay mucho analfabetismo y uso de lengua indígena que dificulta la comunicación y prestaciones de servicios.
  - Los operadores de salud, si bien reconocen el uso de medicina local, no hacen uso de conocimientos de la medicina tradicional (tratamientos, uso de plantas, etc.) que ha sido estudiada por el propio sector salud.
  - En casos como Morona, hay mayor demanda de servicios de interpretes, se requiere soporte de pobladores locales y de preferencia incorporar a mujeres.
  - Las actividades de apoyo voluntario (Navidad) son bien recibidas por la población, pero no se adaptan a las características culturales del entorno.

## Procesos

- Se han implementado mejoras para el manejo de recursos humanos dadas las condiciones laborales en las PIAS (aislamiento, convivencia, etc.), como la incorporación del coordinador PIAS, la mejora de las normas de convivencia, los talleres de habilidades blandas.
- Las condiciones laborales de los operadores son muy diferentes entre los sectores, en términos de compensaciones salariales y no salariales. Se pueden implementar mejoras en habitabilidad y condiciones.

## Resultados

- Monitoreo y seguimiento orientado a la productividad (número de atenciones). Enfocado en la necesidad de reporte de los sectores. Toma mucho tiempo de los operadores.
- No es posible medir impactos (resultados en si de las PIAS) por:
  - Falta de diagnostico inicial/definicion de brechas
  - Limitaciones de las actividades itinerantes
- Se observan cambios de comportamiento asociados con la presencia de las PIAS que pueden asociarse con impactos en calidad de vida

## Conclusiones

- Las PIAS no han tenido un diseño formal. Surge ante la urgencia de brindar servicios del Estado en zonas apartadas. A partir del 2012 funcionarios y expertos identificaron que las PIAS debían estar asociadas asociadas a una estrategia de intervención en la Amazonia.
- Los cambios en la estructura de gestión combinados con la ampliación del número de PIAS, a partir del 2016, han alentado un enfoque en lo operativo limitando los otros elementos estratégicos.
- La incorporación a PAIS es positiva si incorpora a las PIAS en un enfoque integral de desarrollo para poblaciones apartadas, en especial en las zonas amazónicas.

## Conclusiones

- En cuanto a la implementación en sí (procesos) las PIAS han incorporado muchas mejoras: sistematización de procedimientos en campo, la selección y capacitación de operarios, nuevas funciones (coordinador), difusión del PIM e inclusión de enfoque intercultural.
- Las actividades y herramientas de monitoreo y seguimiento de las PIAS sólo permiten una evaluación cuantitativa del volumen y localización de sus prestaciones. Aún presentan inconsistencias e insuficiencias que dificultan la estimación de las brechas persistentes de cobertura y atenciones.

## Conclusiones

- Los resultados de las PIAS no pueden medirse a nivel de impacto de la intervención, dada su característica itinerante y por la necesidad de que se incorpore un enfoque de desarrollo más integral (oferta fija). Sin embargo su presencia es reconocida, apreciada y pueden encontrarse indicios cualitativos de cambios positivos.
- Sin embargo, se observan posibles indicadores cualitativos de cambio directamente asociados con la implementación de PIAS que pueden complementar y orientar la evaluación de impactos y resultados

## Recomendaciones de Diseño

- Revisión del diseño estratégico (EASS, ENDIS) para las PIAS ahora integrado con TAMBOS.
- Definir indicadores, que luego se ampliarán, para identificar brechas y proponer medidas integrales (PIAS y otros) en las cuencas de intervención.
- Implementar / actualizar la coordinación de la estrategia integral a alto nivel (CIES, PCM u otros).
- A partir de las brechas identificadas, revisar los servicios que deben ofrecerse en PIAS o en otras modalidades no itinerantes.
- Revisar y fortalecer las instancias de coordinación regional y local.

## Recomendaciones de Procesos

- La operación de PIAS demanda recursos y se debe asegurar su continuidad y entrega oportuna.
- Generar procedimientos para el planeamiento de las campañas.
- Uso de medios radiales/ perifoneo e integracion con servicios locales (como TAMBOS) para la difusion de las campañas.
- Continuar con el fortalecimiento de liderazgos locales (MINCUL) que permiten mejorar la participación comunitaria y la planificación e intervención de las campañas.

## Recomendaciones de Procesos

- En los talleres de interculturalidad (MINCUL), incorporar casos prácticos de aplicación del enfoque intercultural para uso de los operadores, a partir de sus experiencias a bordo.
- Adecuar servicios de salud a las necesidades locales tomando la experiencia del área de salud intercultural del MINSA.
- Uso de materiales audiovisuales a bordo, en lengua local, para brindar información sobre los servicios y programas del Estado al publico usuario. Simplificar textos de formatos y cartillas.
- Incrementar la formación de intérpretes locales, en especial mujeres, para favorecer la atención de usuarias indígenas.

## Recomendaciones de Procesos

- Alinear entre los sectores los criterios de reclutamiento y contratacion de personal para incorporar aptitudes básicas relacionadas con las condiciones de trabajo a bordo las PIAS.
- Acordar entre los sectores un marco de compensaciones (monetarias y no monetarias) para los operadores, a fin de fortalecer la continuidad y compromiso de los funcionarios.
- Revisión y ajuste para precisar las normas de convivencia, con participacion de los operadores (por ejemplo respecto a compras locales)
- Establecer espacios de discusión y manejo de situaciones conflictivas a bordo, cuyos acuerdos pueden tomarse en cuenta tanto para los talleres de habilidades blandas como para fortalecer espacios de evaluacion (taller post zarpe) o mejorar las normas de convivencia.

## Recomendaciones de Resultado

- Establecer un sistema de registro de información integrado de atenciones, para cumplir con las necesidades de seguimiento de PIAS y de los sectores.
- Definir indicadores base de resultado para las PIAS, tomando como referencia los indicadores establecidos en la EASS/ENDIS.
- Articular las PIAS con otros modalidades fijas de servicios, aprovechando la presencia de TAMBOS.
- Canalizar inversiones para telecomunicacion y electrificación rural en las cuencas intervenidas, para potenciar el impacto de los servicios que se brindan en las PIAS y reducir los altos costos de traslado y comunicación.
- Realizar estudios que sistematicen información cualitativa acerca de los cambios ocurridos en las comunidades locales a partir de la atención periódica de las PIAS.

ccpm
GRUPO
CONSULTOR
MUCHAS GRACIAS