

Promoviendo intervenciones multisectoriales para mejorar la calidad de vida de la población pobre y pobre extrema de sectores rurales dispersos¹

Recomendaciones para las Plataformas Itinerantes de Acción Social del Programa PAIS.

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

El presente documento se basa en los resultados de la “Evaluación de diseño, proceso y resultados de las PIAS” encargada por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS y realizada por la empresa CCPM Grupo Consultor SAC. A continuación se muestran las propuestas para optimizar la entrega de servicios públicos, realizada mediante las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) del Programa PAIS, para la mejora de la calidad de vida de la población de zonas de pobreza y pobreza extrema, especialmente las asentadas en las cuencas de los ríos Morona y Putumayo en el departamento de Loreto.

Recomendaciones

- Elaborar un documento técnico que establezca el diseño de la intervención mediante metodologías reconocidas, como la teoría de cambio, el marco lógico, la cadena de valor, entre otras.
- Fortalecer las competencias interculturales de los profesionales que brindan servicios en las PIAS, enfatizando el uso de la lengua nativa y la coparticipación de actores locales capacitados en labores como orientación al usuario, traducción y seguimiento a los usuarios atendidos.
- Realizar un diagnóstico en cada cuenca atendida por las PIAS, de manera que se identifiquen características de la población y se estimen las brechas de cobertura de cada servicio ofrecido, entre otros aspectos relevantes.

¹Este documento se basa en el Informe de Evaluación de diseño, proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), preparado por CCPM Grupo Consultor para la DGSE del MIDIS.

²Una cuenca es una unidad territorial donde funciona la combinación de un subsistema hídrico que produce agua, simultáneamente con los subsistemas ecológico, económico, social y político. 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 (MIDIS, 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.

Introducción

El Programa Nacional PAIS se creó en setiembre de 2017 con el objetivo de facilitar el acceso de la población pobre y extremadamente pobre, especialmente la asentada en los centros poblados rurales o rural dispersa, a los servicios que brinda el Estado. El Programa PAIS promueve la articulación de entidades públicas y privadas, para que brinden sus servicios y actividades mediante una de las dos modalidades del programa:

1. Modalidad fija: a través de las instalaciones denominadas Tambos.
2. Modalidad móvil, fluvial y terrestre: a través de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), que son el objeto de análisis en el presente documento.

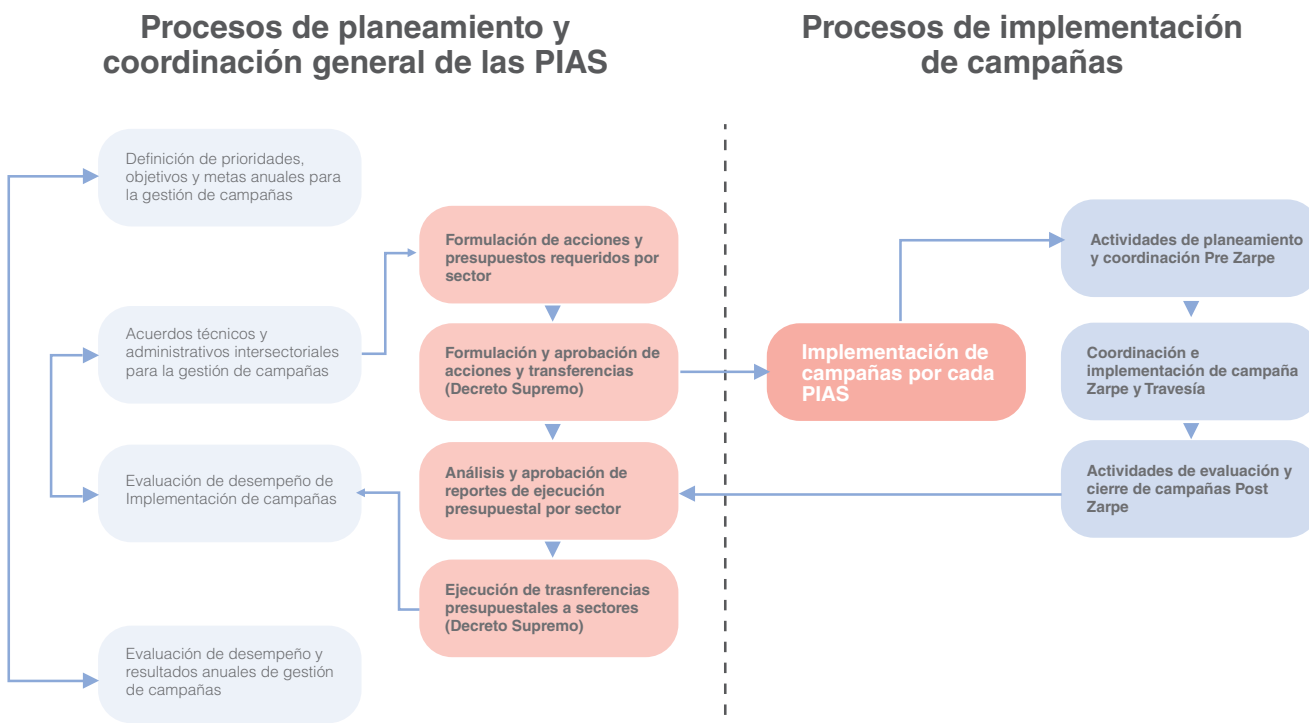
Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) son unidades fluviales, operadas por la Marina de Guerra del Perú (MGP), y acondicionadas como plataformas multisectoriales que acercan los servicios de los organismos estatales a la población rural de las cuencas de la Amazonía y del Lago Titicaca.

La evaluación se enfocó en la población indígena amazónica quienes sufren las mayores deficiencias en condiciones de vida, estado de salud y servicios básicos.

La operación de las PIAS es un complejo proceso que implica una alta demanda de tiempo y diseño logístico para su implementación. Existen dos momentos clave en la planificación de las campañas. Primero se realiza el planeamiento y coordinación general de las PIAS, que se refleja en la programación anual, que establece un número de campañas a lo largo del año en cada cuenca. Segundo, se realiza la implementación de las campañas, que se subdividen en pre-zarpe, zarpe y travesía y post-zarpe.

En el funcionamiento de las PIAS, más específicamente en el proceso de implementación de la prestación de servicios, destacan los roles asumidos por el MIDIS, como entidad coordinadora, y el Ministerio de Defensa, mediante la Marina de Guerra del Perú, que se encarga del funcionamiento de los buques. El resto de sectores, se encarga de la prestación de servicios a las comunidades visitadas, pudiendo ser servicios internos, cuando se brindan al interior de las PIAS, o servicios externos, cuando se brindan en la misma comunidad.

Flujos de coordinación e implementación de campañas de las PIAS 2016-2017





Planificación y coordinación de las campañas

| |
|--|
| PRE ZARPE |
| <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración del PIM (MGP) - Coordinación con los sectores (PAIS) - Taller de socialización del PIM (MINCUL) - Taller de interculturalidad (MINCUL) |
| ZARPE |
| <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación del evento / ceremonia (PAIS) |
| TRAVESÍA (30 A 45 DÍAS POR CUENCA) |
| <ul style="list-style-type: none"> - Reunión de apertura - Servicios internos y externos - Procesamiento de atenciones y reportes - Taller de validación del PIM (sgte campaña) - MINCUL |
| POST ZARPE |
| <ul style="list-style-type: none"> - Taller de balance (PAIS) |

Entidades, roles y servicios ofrecidos en las PIAS

| ENTIDAD RESPONSABLE | ROLES ASUMIDOS | SERVICIOS OFRECIDOS A LA POBLACIÓN | TIPO DE SERVICIO* |
|---|---|--|-------------------|
| MIDIS | Coordinación de las PIAS Prestación de servicios | Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) Programa Juntos 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) Programa "Juguemos" | Interno / Externo |
| MINEDU | Prestación de servicios | Acompañamiento y asistencia técnica, pedagógica y administrativa a los docentes | Externo |
| Ministerio de Cultura | Prestación de servicios | Intérprete - mediador cultural 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 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 Cajero automático | Interno |

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



Metodología

El estudio se realizó mediante la aplicación de técnicas cualitativas, específicamente entrevistas semiestructuradas y guías de observación, durante la quinta campaña (noviembre) de 2017 de las PIAS Putumayo I y Morona. A su vez, se realizaron entrevistas a actores de interés a nivel local, regional y nacional; así como a los representantes del Programa 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 entender el período previo así como identificar, en lo posible, el nuevo enfoque a brindar a las PIAS, alimentando con ello las conclusiones y recomendaciones de la presente evaluación.

Comunidades visitadas durante el trabajo de campo

| Morona | Comunidad | Etnia* | Población* |
|----------|--------------------------|---|-------------------------------|
| Morona | Bancal | Shawi | 21 familias 99 habitantes |
| | Shoroya Nuevo | Chapra | 24 familias 164 habitantes |
| | Patria Nuevo | Mestizo / Shawi | 13 familias 44 habitantes |
| | Nuevo San Martín | Mestizo | 20 familias 62 habitantes |
| | Antena 4 | Mestizo | - |
| Putumayo | Nuevo Horizonte | Mestizo / Kichwa | 15 familias 65 habitantes |
| | Nuevo Povenir | 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 Lagartocha | Mestizo / Kichwa | 4 familias 25 habitantes |
| | El Remanso | Mestizo / Kichwa, Ocaina, Bora, Murui - Muinani | 31 familias 108 habitantes |

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

Resultados

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 realizados en forma específica para cada cuenca; tampoco se ha recogido una línea de base. La intervención inicial, a cargo de la Marina de Guerra del Perú, priorizó los servicios en base a su experiencia acumulada a partir de las campañas de salud realizadas en 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, plasmados el año 2016 en la EASS. Se fundamenta en un análisis de información secundaria,

que compara la situación de comunidades nativas con la población general de la región, pero sigue sin establecer una aproximación específica sobre la población que recibe los servicios.

- 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. 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 los procesos para la implementación de las campañas

- Las PIAS no cuentan con un mecanismo de financiamiento eficientemente establecido. Los servicios ofrecidos se financiaban con cargo al presupuesto institucional de los sectores en sus primeras etapas (2013-2015). Las transferencias de recursos en los años 2016 y 2017 se establecieron como un mecanismo para incrementar la cobertura de PIAS, pero no se establecieron con precisión las metas y requerimientos de recursos para los servicios que entregan los sectores.
- Con relación a lo anterior, el estudio ha encontrado dificultades en la planificación de las campañas por parte de los sectores estatales involucrados, lo que genera 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 de tiempo dedicado, así como en los recursos materiales y humanos.
- En cuanto a las actividades en campo, se han encontrado diferencias significativas en la población de las cuencas, lo que justificaría intervenciones diferenciadas. No se cuenta con instrumentos o un protocolo para atender a las poblaciones nativas de la Amazonía.
- Es necesario una adecuada coordinación entre el personal civil y militar de las PIAS. Del mismo modo, se ha 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.
- Finalmente, se encuentra que los funcionarios civiles a bordo de las PIAS afrontan 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 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 la elaboración de 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.
- 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 la falta de definición de indicadores y de un sistema que registre la información de atenciones a nivel individual. Existen informes de índole administrativo que solo consideran el número de atenciones realizadas.
- A pesar de lo señalado previamente, la información cualitativa permite conocer que la población confía en la presencia de las PIAS y que esa confianza está generando cambios en las prácticas de salud y en el vínculo con los funcionarios estatales. La ventana de oportunidades a partir del accionar de las PIAS es muy amplia.

Conclusiones

- Las PIAS se han afianzado como un modelo de atención en zonas rurales dispersas, siendo reconocidas favorablemente por la población. Sin embargo, su diseño carece de elementos técnicos que le permitirían evaluar su real impacto en la población y operar con mayor eficiencia, como por ejemplo: teoría de cambio, definición de indicadores, diagnósticos y líneas de base por cada cuenca atendida, contar con un sistema de registro de atenciones.
- Las PIAS, al permitir el acceso a centros poblados de zonas rurales alejadas, brindan una amplia ventana de oportunidad para introducir innovaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. La consolidación de su modelo de intervención, subsanando las carencias señaladas previamente, les permitirán operar con un mayor impacto social.



Recomendaciones

Respecto al diseño de las PIAS

- Desarrollar un documento técnico que establezca el marco conceptual, la teoría de cambio, los objetivos y el 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.
- Realizar un diagnóstico por cada cuenca, para establecer así las metas de atención respectivas. Estos estudios deberían permitir establecer la línea de base de la intervención de las PIAS.
- Aprovechar el tránsito de la operación de las PIAS al Programa PAIS para articular las líneas estratégicas y consolidar el diseño técnico.

Respecto a los procesos para la implementación de las campañas

- Evaluar y optimizar el mecanismo de transferencia de fondos de manera que se establezcan claramente los indicadores a ser cumplidos por cada sector.
- Fortalecer el mecanismo de planificación intersectorial, mediante la emisión de una norma marco de carácter anual, de manera que los sectores puedan prever sus recursos en forma eficiente a lo largo del año.

- Diversificar al máximo los canales de comunicación con los usuarios, promoviendo su participación y el compromiso de los líderes locales. Deben continuar las mejoras realizadas para incorporar el enfoque intercultural, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los operadores en el desarrollo de nuevos aprendizajes que incluyan, además de la lengua, el respeto a la diversidad cultural.

Respecto a los resultados

- Implementar nuevos instrumentos para el registro de atenciones realizadas y personas atendidas. Para evitar una sobrecarga de trabajo se sugiere usar procedimientos integrados de registro de información.
- A partir del diseño de la intervención, se deben fortalecer los indicadores de resultados e impacto de las PIAS, a partir de un conjunto base de indicadores sociales que faciliten la toma de decisiones.
- Fortalecer las acciones comunicacionales aprovechando la buena recepción que tienen las PIAS en las comunidades. Asimismo, aprovechar los sistemas de electrificación rural y telecomunicación, los cuales disminuyen costos de coordinación e incrementan las posibilidades de resultados favorables a corto plazo.