



PERÚ

Ministerio de Desarrollo  
e Inclusión Social

## REVISIONES DE EVIDENCIAS | 2



Programa Nacional Plataformas  
de Acción para la Inclusión Social - PAIS

## **MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL**

*Patricia Elizabeth Donayre Pasquel*

Ministra

*Javier David Loza Herrera*

Viceministro de Políticas y Evaluación Social

*José Enrique Velásquez Hurtado*

Director General de Seguimiento y Evaluación

*Elmer Lionel Guerrero Yupanqui*

Director de Evaluación

### **Elaborado por:**

Leslie Miranda Solano

David Tarazona Cervantes

Mariella Carnero Díaz

### **Revisado por:**

José Enrique Velásquez Hurtado

Elmer Lionel Guerrero Yupanqui

### **Foto de carátula: MIDIS**

ISBN: XXX-XXX-XXX-XXX-X

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2020-XXXXX

Primera edición, octubre 2020

Versión electrónica

Primera edición

© Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2020

Av. Paseo de la República 3101, San Isidro

Teléfono: (01) 631-8000 / (01) 631-8030

Página web: [www.gob.pe/midis](http://www.gob.pe/midis)

La publicación electrónica de este documento se encuentra disponible en forma gratuita en:  
<http://evidencia.midis.gob.pe/>

### **Reservados algunos derechos**

Este documento ha sido elaborado por el equipo profesional de la DGSE del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. El MIDIS no garantiza la veracidad de los datos que figuran en esta publicación. 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**

Perú. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2020). Revisiones de Evidencias N° 2 del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAIS. Elaborado por Leslie Miranda, David Tarazona y Mariella Carnero. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 37 p.

## **Índice**

Presentación.....	5
Introducción.....	7
1. Revisión de literatura.....	11
2. El Plan Anual de Evaluaciones (PAE),2013-2019.....	15
3. Estudios desarrollados.....	17
3.1. Evaluación de diseño, procesos y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS).....	17
3.2. Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Nacional Tambos.....	22
4. Discusión y agenda futura.....	30
Referencias.....	35

# Presentación



# Presentación



*Este documento tiene como objetivo presentar los principales hallazgos y recomendaciones de los estudios desarrollados por la Dirección General de Seguimiento del MIDIS durante el período 2017-2019 en relación al Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (Programa PAIS).*

*Se presentan dos estudios, ambos son evaluaciones de diseño, procesos y resultados, uno sobre la modalidad móvil que son las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y el otro sobre la modalidad fija que son las instalaciones denominadas Tambos.*

*Los resultados sugieren que las intervenciones del Programa PAIS, realizadas mediante plataformas fijas (Tambos) o móviles (PIAS) tienen una valoración positiva por parte de la población ya que representa la presencia del Estado en las zonas más alejadas del país, no obstante, existe la necesidad de definir con claridad en el diseño del Programa, tanto las líneas prioritarias de intervención y los resultados que se espera lograr en los usuarios y usuarias, así como indicadores de desempeño, metas y definiciones operativas que guíen las condiciones y características para la prestación de los servicios en las plataformas.*

*Finalmente, a la luz de los hallazgos y recomendaciones, se ha elaborado una agenda futura de temas a ser puestos a discusión y de análisis complementario, debido a que dichos temas son transversales a los procesos del Programa.*

# Introducción



# Introducción

---

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), creado el 11 de octubre de 2011 mediante Ley N° 29792, tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades. Como parte del trabajo del MIDIS, resulta de mucha importancia la coordinación y articulación con entidades del sector público, del sector privado y de la sociedad civil, para hacer llegar su oferta de servicios a los sectores de la población más excluidos, especialmente la que reside en zonas rurales y se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema.

Según el documento Panorama de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe 2018, elaborado por la FAO, existen un conjunto de países cuyo índice de pobreza multidimensional en zonas rurales es superior al promedio regional (América Latina) que es de 52,6%. Estos países serían Nicaragua (94% al 2009), Bolivia (87% al 2011), Perú (86% al 2012), Guatemala (86% al 2006), Honduras (86% al 2006), El Salvador (74% al 2012), Paraguay (69% al 2011), Colombia (66% al 2012) y México (59% al 2012). Según el reporte señalado, la pobreza rural se habría incrementado debido, entre otros factores, a la ausencia de reformas que atiendan factores estructurales que refuerzan las condiciones de pobreza en el medio rural, sumado a que los programas sociales no incrementan su cobertura y/o a la ausencia de programas que promuevan el desarrollo sostenible de la agricultura familiar.

Las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática reafirman la situación de gravedad que existe en el sector rural peruano con relación a la pobreza. Se tiene que, para el año 2018, el 45% de los pobres residen en el área rural, mientras que el porcentaje se eleva a 78% en el caso de los pobres extremos.

El Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social

---

(programa PAIS) fue creado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS del 07 de setiembre de 2017, sobre la base del Programa Nacional Tambos. También fueron incluidas en el Programa PAIS las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), una intervención que venía siendo gestionada por el MIDIS y la Marina de Guerra del Perú (MGP). El Programa PAIS tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población pobre y extremadamente pobre, especialmente la asentada en los centros poblados rurales o rurales dispersos, coadyuvando a su desarrollo económico, social y productivo que contribuyan a su inclusión social.

El programa PAIS cuenta con dos modalidades para brindar sus servicios y realizar actividades:

**Modalidad fija:** La modalidad fija consiste en la atención a los ciudadanos a través de los “tambos”, edificaciones ubicadas en un punto estratégico para la atención de un grupo de centros poblados rurales dispersos (denominada área de influencia). Las prestaciones pueden realizarse en los ambientes del mismo tambo o en los mismos centros poblados mediante visitas domiciliarias o campañas en un local comunal, colegio u otro ambiente de fácil acceso para los pobladores, inclusive, en algunos casos las prestaciones pueden realizarse en los espacios cotidianos de la población, como la plaza del pueblo, el colegio, un coliseo, la misma chacra o establos del ganado. En la actualidad, existen 465 Tambos prestando servicios en el Perú.

**Modalidad móvil:** En el caso de la modalidad móvil, la plataforma depende según la estrategia sea fluvial, lacustre, terrestre o aérea. En los casos fluvial y lacustre, la prestación de los servicios se realiza en las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), que son buques acondicionados para recibir a la población en consultorios (servicios de salud diversos) y módulos (agente bancario, programa JUNTOS, programa Pensión 65), inclusive cuenta con laboratorio, tópicos y una pequeña sala de cirugía para intervenciones menores. Los servicios también pueden brindarse en ambientes acondicionados de la comunidad visitada donde se brindan servicios colectivos, principalmente de recreación y capacitación. En los casos terrestre y aéreo, las prestaciones se realizan en ambientes acondicionados de la comunidad; los profesionales provienen de una cabecera de zona (capital distrital, provincial o regional) y se trasladan entre los

---



diferentes centros poblados en vehículos acondicionados para la ruta (avionetas o camionetas).

Desde noviembre del 2015 se dio el zarpe de 3 PIAS a cargo del MIDIS, durante el 2016 y 2017, las PIAS han desarrollado un total de 5 campañas por año en las cuencas de los ríos Napo, Morona y Putumayo (alto y bajo), y 1 campaña realizada en octubre del 2017 en el lago Titicaca. En el año 2019, se contó con 5 PIAS (Napo, Morona, Putumayo I, Putumayo II y Lago Titicaca I) y 3 BAPs (Corrientes, Yahuas y Curaray), cada una de las cuales realiza 4 campañas por año.

En las intervenciones del programa PAIS, la prestación de servicios se encuentra a cargo de profesionales de diferentes sectores del gobierno nacional, del gobierno regional o del gobierno local. El programa PAIS asume un rol articulador entre la oferta pública y las demandas locales, por ello resulta una intervención estratégica para el cumplimiento de la finalidad del MIDIS.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2006) ha identificado cuatro áreas de política pública que en conjunto permiten mejoras en el desarrollo rural: i. Transporte e infraestructura para tecnologías de información y comunicación (TICs); ii. Provisión de servicios públicos; iii. Puesta en valor de facilidades para el acceso al patrimonio rural y natural; y iv. Promoción de las empresas rurales. La propuesta del programa PAIS permitiría cumplir con la promoción de estas cuatro áreas, con énfasis en los puntos ii. y iv.

---

# 1. Revisión de Literatura



# Revisión de Literatura

La evidencia proporcionada por Fleury et. al. (2008), quien realizó un estudio que estima el impacto de un programa de apoyo a los productores rurales de cuatro zonas de los Alpes, muestra que en la promoción de las empresas rurales (1) la combinación de apoyo financiero (subsidios, créditos) y desarrollo de capacidades a nivel local es una forma eficiente de generar mejoras y ayuda a las comunidades a tener una estabilidad relativa frente a condiciones del mercado que no pueden controlar, y (2) que la gestión de conocimiento a nivel local es relevante para establecer qué funciona en cada caso particular y qué no. Según el estudio, sería importante generar un proceso de aprendizaje continuo a nivel local. También se evidenció que la complejidad que conlleva la coordinación con múltiples actores genera dificultades en la implementación de actividades.

Con respecto a la provisión de servicios, Rennie, Greller y Mackay (2002) revisaron diferentes casos internacionales de buenas prácticas en la prestación de servicios a áreas remotas y rurales. Los casos son los Centros de Transacciones Rurales de Australia, el Centro Empresarial del Condado de Hants en Canadá, Legal Aid de Queensland en Australia, la Red de Comunidades Locales de Finlandia, y las Tiendas Rurales Multiservicio de la Unión Europea. Algunos de los factores de éxito identificados en estas experiencias son los siguientes:

- El establecimiento temprano de convenios formales entre los diversos grupos de interés (gobierno, comunidad local y empresas locales) proporciona estabilidad a largo plazo y posibilidades de innovación y mejora continua.
  - Todas las experiencias recurren al uso de técnicas de encuesta comunitaria, consultas locales y una participación abierta en el proceso de planificación para el diseño y la implementación de la prestación de servicios.
-

- Fuerte conexión entre el apoyo al desarrollo económico y social junto a las demandas de capacitación y educación, es decir, se tuvo una orientación productiva.
- En todos los casos hubo un compromiso explícito de reducir la exclusión socioeconómica local, y algunos proyectos apuntaban al acceso para los sectores prioritarios acordados por la comunidad (enfoque pro-pobre).
- Los proyectos más exitosos han asegurado el apoyo continuo del gobierno (costos iniciales, tele-trabajadores, distribución de información en red, etc.), al mismo tiempo que identifican la propiedad y la gestión local como fundamentales.
- La mayoría de iniciativas reconocieron la conveniencia de la participación del sector comercial en el apoyo a la infraestructura y la prestación de servicios.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004) ha publicado una serie de experiencias de promoción del desarrollo rural en las que se muestra que el acercamiento de herramientas productivas y de microfinanzas a los productores rurales, así como la intermediación del Estado entre estos productores y el mercado (mediante programas de compras colectivas o subsidios para ingresar al mercado) son elementos que han permitido a muchos pequeños productores transformarse en agentes económicos y generar empleo en el campo. Sin embargo, según el mencionado estudio, el número de experiencias exitosas y sostenidas en el tiempo aún es bajo, debido a los reducidos niveles de acceso a servicios que existe en el entorno rural, lo cual desalienta la incorporación de mano de obra calificada en los proyectos. Asimismo, para el estudio, el desarrollo económico es posible en el sector rural, pero existen costos que debe asumir el Estado para garantizar un mayor acceso a servicios y mejores condiciones para el desarrollo de los proyectos locales como, por ejemplo, la construcción de infraestructura productiva (canales, reservorios de agua, carreteras, puentes), ya que estos costos difícilmente pueden ser asumidos por las comunidades rurales pobres.

Para el caso peruano y en relación al programa PAIS, entre el 2017 y 2018, la DGSE implementó los estudios “Evaluación de diseño, procesos y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)” y “Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Nacional Tambos” con la finalidad de identificar oportunidades de mejora en

---

ambas intervenciones que pasaron a formar parte del Programa. Este documento se ha organizado en cuatro secciones, la sección 2 presenta los estudios de la DGSE finalizados, la sección 3 presenta los hallazgos y recomendaciones de dichos estudios, mientras que en la sección 4, a la luz de la evidencia descrita, se plantea la discusión de los hallazgos y una agenda futura de investigación; y finalmente se presenta las referencias utilizadas.

---

## **2. El Plan Anual de Evaluaciones (PAE), 2013 – 2019**

---

## 2.El Plan Anual de Evaluaciones

El Plan Anual de Evaluaciones (PAE) es la herramienta administrativa empleada por la DGSE del MIDIS para enlistar las evaluaciones y/o estudios a ser implementados. El Cuadro 1 muestra los estudios desarrollados durante el periodo 2013 - 2019.

**Cuadro 1. Estudios desarrollados por la DGSE entre el 2017 y 2019**

N°	Estudio	Año en el que aparece por primera vez en el PAE	Tipo de Estudio	Periodo de desarrollo del Estudio
1	Evaluación de diseño, procesos y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)	2017	Evaluación de diseño, procesos y resultados	Setiembre 2017- Marzo 2018
2	Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Nacional TAMBOS (PNT)	2015	Evaluación de diseño, procesos y resultados	Enero 2018- Mayo 2018

### **3. Estudios desarrollados**

---



## 3. Estudios desarrollados

A continuación, se presenta una breve descripción del objetivo general, metodología empleada, principales hallazgos y recomendaciones de los estudios señalados en el Cuadro 1.

### **3.1. Evaluación de diseño, procesos y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)**

#### **+Objetivo general y metodología**

El objetivo general del estudio fue desarrollar la evaluación del diseño, los procesos y los resultados de la estrategia de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS). El estudio fue desarrollado por CCPM Grupo Consultor, entre setiembre de 2017 y marzo de 2018.

En cuanto a la metodología empleada, el estudio aplicó 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 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. En Lima, se realizaron 20 entrevistas a funcionarios públicos (actuales y antiguos) del programa PAIS, miembros del

Equipo Técnico Nacional, y representantes asignados por los sectores y programas que prestan servicios a bordo de las PIAS.

#### **+Principales hallazgos**

##### *Respecto al diseño de las PIAS*

- 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 habría 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 en 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 desarrollo social, plasmados el año 2016 en la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), la cual se fundamentó en un análisis de información secundaria que comparó la situación de las comunidades nativas con la población general de la región, pero sin llegar a establecer una aproximación específica sobre la población que recibe los servicios en cada campaña.
- Con respecto a la estructura de coordinación, se observó que han ocurrido diferentes 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 PAIS. En el Marco de la EASS, las PIAS establecían una coordinación de alto nivel de la estrategia. La estructura de coordinación ahora depende del programa 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 desarrolló ni formalizó un documento técnico que establezca un diagnóstico consensuado, un árbol de problemas, 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*

- El mecanismo de financiamiento de las PIAS no resultaba eficiente. 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 de los años 2016 y 2017 se establecieron como un mecanismo para incrementar la cobertura de las PIAS, pero no se instituyeron con precisión las metas y requerimientos de recursos para los servicios que entregan los sectores.

Con relación a lo anterior, el estudio encontró dificultades en la planificación de las campañas por parte de los sectores estatales involucrados, lo que generó retrasos en las transferencias de recursos. Asimismo, se identificó 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 encontraron diferencias significativas en la población de las cuencas, lo que justificaría intervenciones diferenciadas. No se contaba con instrumentos o un protocolo para atender a las poblaciones nativas de la Amazonia.
- Se observó poca coordinación entre la población civil y miliar de las PIAS. Del mismo modo, se identificó 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. En cuencas con mayor diversidad cultural (por ejemplo, la del Morona) se encontró que 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.
- Finalmente, se encontró que los funcionarios civiles a bordo de las PIAS deben afrontar diversos retos atribuidos a las condiciones propias 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 de la intervención*

- En las PIAS el seguimiento de las campañas estuvo orientado hacia la medición de la productividad, entendida como el número de atenciones. Esta medición estaba determinada por las necesidades de reporte de los sectores. Se observó que PAIS estuvo 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 desarrolló acciones específicas para la evaluación de resultados a partir de estos indicadores.
- En base a lo señalado, se puede indicar que no se tenía 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. Se identificaron informes de índole administrativo que solo consideraban el número de atenciones realizadas.
- A pesar de lo señalado previamente, la información cualitativa permitió conocer que la población confiaba en la presencia de las PIAS y que esa confianza genera 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 resultó ser muy amplia.

### **+Principales recomendaciones**

Las recomendaciones que se derivaron de esta evaluación de diseño, procesos y resultados fueron las siguientes:

#### *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 de intervención*

- 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, aprovechando así los sistemas de electrificación rural y telecomunicaciones, los cuales disminuyen costos de coordinación e incrementan las posibilidades de resultados favorables a corto plazo.

### 3.2. Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Nacional Tambos

---

#### +Objetivo general y metodología

El objetivo general del estudio fue evaluar el diseño, los procesos y los resultados de la modalidad fija del programa PAIS (Tambos) con el propósito de que se realicen los ajustes necesarios para la mejora de la gestión. La evaluación fue desarrollada por Apoyo Consultoría S.A., entre enero y mayo de 2018.

La metodología de evaluación incluye el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas. En cuanto a la metodología cualitativa, se realizaron 115 entrevistas a distintos actores que participan en los procesos para la entrega de los servicios de los Tambos y 18 talleres participativos con población usuaria final de los servicios. Las entrevistas fueron realizadas a personal de la sede central del programa PAIS y de los sectores vinculados<sup>1</sup>, así como a actores relacionados con la intervención en nueve Tambos, ubicados en las regiones de Cajamarca, Cusco, Puno y Loreto. En cuanto a la metodología cuantitativa, se ha analizado la base de datos de intervenciones, proporcionada por el programa PAIS, explorándose, entre otros, los siguientes indicadores: número de intervenciones, número de atenciones, número de Tambos que han desarrollado intervenciones, y número de intervenciones por cada Tambo.

#### +Principales hallazgos

##### *Respecto al diseño*

- De la evaluación de la pertinencia del diseño del programa Tambos, a través del análisis de Matriz de Marco Lógico (MML), se halló que no contaba con una MML, por lo que se realizó un ejercicio de reconstrucción de la MML, en función de la estrategia llevada a cabo por los Tambos de acuerdo a los lineamientos operativos.

En el proceso de construcción de la MML se optó por considerar que el propósito de la intervención es el “incremento del acceso a servicios básicos por parte de la población rural dispersa”. La MML propuesta en el estudio contó con los siguientes componentes: implementación de plataformas, coordinación con otros sectores/entidades para la prestación de servicios, difusión de

---

<sup>1</sup> Principalmente Salud, Agricultura, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Justicia, Fondo de Inclusión Social Energético (FISE-Osinergim) y Gobiernos Locales, asimismo los Programas Juntos y Pensión 65 del MIDIS.

servicios con la población del ámbito de influencia, y gestión (operatividad) de la plataforma, que implica una gestión del talento (recursos humanos) y el desarrollo de políticas de mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura y equipos.

- En relación a la pertinencia de los servicios, se identificó que los diagnósticos participativos con la población, si bien permiten la identificación de sus necesidades, no se desarrollaba con una metodología uniforme en todos los Tambos. Se observó en campo que, en algunos Tambos visitados, han surgido demandas no atendidas, debido a que en el proceso de diagnóstico estas demandas no fueron identificadas sea porque (i) el proceso no tuvo la convocatoria adecuada, (ii) porque no se emplearon todos los instrumentos propuestos, o (iii) porque el Gestor Local orientó las demandas solo hacia su campo profesional. En las líneas siguientes, se dará cuenta que la no atención de demandas también se origina por problemas de presupuesto.
- Otro factor por considerar es que, debido a la dispersión de hogares, es necesario trabajar en otras modalidades para la entrega de servicios, al margen del espacio físico.

#### *Respecto a los procesos*

A continuación, se presentan los hallazgos sobre los principales procesos para la ejecución de los Tambos en relación a: i) la construcción de plataformas, ii) articulación y coordinación, iii) prestación de servicios, iv) fortalecimiento de capacidades y v) monitoreo.

En cuanto a la construcción de plataformas, la dispersión de los Tambos representó una de las principales dificultades para la ejecución de los proyectos de inversión que dieron origen a las plataformas. Esta dispersión generó: i) retrasos en la ejecución de los proyectos, debido a los plazos de contratación del Sistema Nacional de Inversión Pública, y ii) dificultades para el monitoreo de la calidad de los servicios efectivamente entregados al culminar las obras.

Como respuesta a esta dificultad, desde el año 2015 el Programa incorporó el modelo de Núcleo Ejecutor como modalidad de ejecución de los proyectos. Ello facilitó la construcción de

plataformas a nivel nacional, y desde el punto de vista de los entrevistados, permitió supervisar que los proyectos se ejecuten con una calidad de infraestructura adecuada.

Al margen de este cambio, se identificó la necesidad de definir lineamientos para la corrección de problemas de infraestructura y equipamiento en los proyectos entregados. La falta de estos lineamientos viene generando dificultades para la atención en los Tambos, sobre todo en los proyectos implementados antes del año 2015.

- En cuanto a la articulación y coordinación de servicios con otros actores, se observó dificultad de los gestores para identificar las necesidades de la población del ámbito de influencia de los Tambos, y la ausencia de mecanismos para comprometer a los sectores y entidades en la prestación de los servicios.

Las dificultades para identificar necesidades de la población estuvieron principalmente en los limitados esfuerzos para difundir y sensibilizar a los potenciales usuarios sobre los beneficios que podrían ofrecer los Tambos. Ello incidió en una baja participación de las comunidades en los diagnósticos comunales participativos. A esto, se le sumaría a la limitada disposición de los gestores para realizar actualizaciones de los diagnósticos, generalmente por recarga de labores.

- Si bien se han realizado esfuerzos por desarrollar convenios con sectores/entidades a cargo de la prestación de servicios, estos fueron insuficientes para la disposición de presupuesto y, por ende, de personal para la intervención en los Tambos. En este estudio se identificó que aquellos sectores que más participan en las actividades de los Tambos son aquellos que contaban con un presupuesto específico orientado a poblaciones en situación de vulnerabilidad, o en estado de exclusión social, que normalmente forman parte del ámbito de influencia de la intervención (programas sociales del MIDIS, Centro de Emergencia Mujer - CEM, Agrorural, entre otros). En ese sentido, se identificó como valioso desarrollar algún mecanismo que permita que los planes de trabajo desarrollados entre los Tambos y los sectores y entidades tengan un correlato directo con metas en los documentos de planificación sectorial (Plan Operativo Institucional - POI).



- Las principales intervenciones observadas fueron una atención multisectorial mensual, a modo de feria o campaña. Si bien se entregan mensualmente otros servicios fuera del Tambo, llamó la atención que en los Tambos visitados se hizo uso de la infraestructura en su plena capacidad, prácticamente, una vez al mes, situación relacionada ya sea con (i) que la población de diferentes centros poblados cuenta con una limitada disponibilidad de tiempo para dirigirse hacia el Tambo y/o (ii) que los sectores prefieren hacerlo de esa manera para compartir gastos de traslado y así dosificar sus escasos recursos. Además, se observó que los sectores brindan charlas informativas que, en gran parte de casos, no están alineadas con las necesidades prioritarias de la población.
- En cuanto al fortalecimiento de capacidades, se identificó la necesidad de fortalecer la inducción que se realiza a los nuevos gestores de los Tambos, y formalizar el programa de capacitación brindado a lo largo del año, enfatizando la necesidad del fortalecimiento de habilidades blandas (comunicación, trabajo en equipo, liderazgo). Según la información proporcionada en las entrevistas, el Programa PAIS no cuenta con un plan de desarrollo de capacidades formal dirigido a estos actores, a pesar de que en la práctica se ejecuten acciones periódicamente a través de las Unidades Territoriales (UT).
- En cuanto al monitoreo, si bien se cuenta con una herramienta de monitoreo consolidada a nivel nacional (Sistema de Evaluación y Monitoreo - SISMONITOR), no existe un mecanismo que permita evaluar: la calidad de la información registrada en el sistema, y la pertinencia, calidad y eficacia de las actividades realizadas en el Tambo que son registradas.

#### *Respecto a los resultados*

- El número de atenciones se incrementó significativamente entre 2013 y 2017, el crecimiento promedio del número de atenciones fue de 52% en dicho periodo. Ello se debería al incremento de la intensidad de actividades por Tambo: en un periodo similar, el número promedio de intervenciones por Tambo al mes se incrementó de 4.1 a 14.0 intervenciones.
- El número de intervenciones (y la población atendida) se redujo

considerablemente entre enero y marzo de cada año, en el periodo 2012-2018, por lo que se debería identificar si esa fluctuación responde a limitaciones en la gestión de las entidades y/o del Programa PAIS, o si responde a factores de demanda.

- En términos de resultados, los servicios se han diversificado con el paso de los años, lo cual resalta la labor del Programa en articular la plataforma con otros sectores o entidades. Por ejemplo, el número de programas del Gobierno Central involucrados en la prestación a través de los Tambos se ha incrementado de 5 a 118 entre 2012 y 2017.
- Una tarea aún pendiente es analizar el nivel de cobertura de los servicios recibidos, y si las actividades recibidas han tenido impactos a nivel de la calidad de vida de los individuos. El problema del cálculo de coberturas radica en que, si bien se cuenta con información sobre el número de atenciones, no se cuenta con información sobre el número de beneficiarios de dichas atenciones (el sistema de registro de actividades TAMBOOK no cuenta con un módulo para registrar beneficiarios).
- Respecto a la información recogida en los talleres, destaca que los usuarios valoraron la disponibilidad de servicios en los Tambos, como el uso de fotocopias y la ayuda que pueda brindar el gestor para la gestión de documentos o información necesaria para participar de los programas sociales y otros servicios del Estado, como obtener DNI o acceder al SIS. Los usuarios también valoraron que esta plataforma permita el acercamiento de servicios del Estado a la población, pudiendo identificar claramente la escasa o nula presencia del Estado antes de la construcción de los Tambos.
- Sin embargo, no se atribuye un beneficio tangible al Tambo más allá del ahorro que, en algunos casos, se genera al recibir servicios en una localidad más cercana. Asimismo, la percepción de impactos por los servicios recibidos depende del tipo de servicio. Por ejemplo, si bien valoraron las charlas que brindan representantes de Pensión 65 y Juntos en los Tambos, como las transferencias monetarias que reciben, no les atribuyen beneficios más allá de lo informativo, pues los cobros los tienen que realizar en la capital. En cambio, la valoración que los usuarios le dieron al Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) es muy alta en Cajamarca, ya que esta entidad entrega los vales en el mismo Tambo.

### **+Principales recomendaciones**

Las principales recomendaciones que se derivaron de esta evaluación de diseño, procesos y resultados fueron las siguientes:

#### *Respecto al diseño*

- Formular un documento técnico donde se planee el diseño de la intervención y la teoría de cambio para el logro de resultados en la población beneficiaria.
- Una alternativa que se podría evaluar, para complementar la intervención del Programa PAIS, es el trabajo de un call center que permita atenciones remotas básicas en zonas donde haya cobertura de telefonía móvil.

#### *Respecto a los procesos*

- Establecer una estrategia diferenciada para zonas más alejadas y dispersas, basada en el análisis cualitativo de la presencia del Estado en el ámbito de influencia de cada Tambo.
- Evaluar la necesidad de personal por cada Tambo y UT y, de acuerdo con ello, asignar personal (al menos temporal) para garantizar la operatividad de los Tambos de cada región.
- Evaluar mecanismos que promuevan la participación de los sectores en la provisión de servicios en los mismos Tambos, garantizando el acceso a servicios de los pobladores excluidos por motivos de distancia o accesibilidad.
- Elaborar un programa de inducción a los gestores y/o tutoriales para optimizar el proceso de elaboración de diagnósticos. Fortalecer a los gestores en el desarrollo de habilidades blandas, elaboración de diagnósticos, y acercamiento a la población.
- Evaluar mecanismos para que los servicios que se brindan en la capital o en un número limitado de Tambos (cobro de Juntos, Pensión 65, vales de FISE, etc.), puedan brindarse en todos los Tambos, o en aquellos con mayor cantidad de beneficiarios de estos programas.
- Definir actividades de desarrollo de capacidades en gestión comunal dirigidas a autoridades locales con el fin de lograr una mayor colaboración de estos actores en las actividades de coordinación del Tambo.

*Respecto a los resultados*

- Establecer en el SISMONITOR un módulo o tablero de control que permita hacer seguimiento a indicadores de resultado.
- Sistematizar los reportes de encuestas de satisfacción de los Tambos e identificar espacios de mejora por servicio brindado.

*Respecto a la complementariedad con PIAS*

- Formalizar las actividades de coordinación realizadas entre las PIAS fluviales y los Tambos.
- Definir lineamientos que permitan focalizar las intervenciones de las PIAS terrestres en zonas que complementen los ámbitos de influencia de los Tambos.

## **4. Discusión y agenda futura**

---

## 4. Discusión y agenda futura

De la revisión de los estudios desarrollados por la DGSE y de la literatura relevante, se han identificado algunos temas necesarios para profundizar y discutir de cara a la mejora continua del Programa PAIS.

### **Balance de la evidencia generada por DGSE**

Las evaluaciones realizadas por la DGSE al programa PAIS, tanto la Evaluación de diseño, procesos y resultados de las PIAS como la Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Tambos, proponen recomendaciones que el Programa ha venido implementando de manera paulatina. Actualmente, el Programa viene elaborando su cadena de valor y tablero de control, herramientas de gestión que le permiten evaluar la pertinencia de reformular procesos organizacionales. Cambios que debemos hacer el seguimiento respectivo, así como estudios específicos adicionales y/o actualizados a los presentados en este documento.

Entre las mejoras que el Programa PAIS ha implementado a partir de las evaluaciones, se identificaron avances en la metodología de elaboración de diagnósticos y la implementación de módulos educativos dirigidos a gestores, guardianes y autoridades locales, lo cual ha ido de la mano con la elaboración de perfiles y criterios mínimos de contratación, compensación y gestión de personal de campo. En tanto, en el marco de la elaboración de la cadena de valor que refleje el diseño y los procesos operativos del Programa, queda pendiente establecer una priorización y selección de la oferta de servicios que mínimamente se esperaría brindar en todas las plataformas, así como la definición de paquetes de servicios adicionales de acuerdo a las características de las zonas atendidas.

---

### **Influencia del contexto nacional por la COVID-19**

El funcionamiento del Programa PAIS se ha visto seriamente afectado por la ocurrencia de la pandemia de provocada por la COVID-19 que viene ocurriendo actualmente. Por ello, los futuros estudios deberán identificar qué aspectos del funcionamiento de las Plataformas fijas y móviles del programa PAIS no se han mantenido y qué influencia han tenido esos cambios. Entre los cambios posibles que se estiman probables, tenemos: (1) disminución de la funcionalidad habitual de las Plataformas por un periodo indeterminado de tiempo, en el caso de las PIAS incluso se podría detener su actividad; (2) limitación del desplazamiento de los gestores locales y prestadores de servicios en todo el ámbito de influencia de las plataformas, en algunos casos incluso imposibilidad de desplazamiento (por ejemplo en territorios de comunidades nativas); (3) continuar con una oferta diversificada en las Plataformas, durante un periodo extenso se deberá enfocar los servicios en temas prioritarios (salud, alimentación); y (4) el fortalecimiento del control de la salud de los gestores locales y prestadores de servicios asimismo de las medidas de salubridad en las diferentes actividades de las Plataformas.

### **Sobre el impacto del programa PAIS**

Los estudios previos han mostrado que el programa PAIS ha carecido de un documento técnico que especifique su diseño y los resultados que espera lograr en la población objetivo. Actualmente, está en elaboración la cadena de valor del Programa, que establecerá cómo a partir de la entrega de determinados servicios se espera lograr cambios en el bienestar de la población atendida, incluyendo indicadores de resultado e impacto. Con esta herramienta será posible diseñar un estudio para conocer los impactos del programa PAIS en sus usuarios y usuarias. A su vez, se cumplirá con la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS, que establece que el MIDIS, en coordinación con el MEF, desarrollará la evaluación de impacto del Programa al tercer año de su creación (setiembre de 2020). Siguiendo las recomendaciones de Evans, Lasen y Tsey (2015), la evaluación de impacto debería proponer tanto métodos cuantitativos, que permitan estimar si la intervención ha permitido incrementar indicadores de bienestar, como métodos cualitativos que permitan una comprensión más

---

profunda de los mecanismos de transmisión de los impactos.

### **Articulación con otros sectores**

Las evaluaciones previas realizadas por la DGSE han permitido conocer que las Unidades Territoriales (UT) son un actor clave para coordinar y concretar acuerdos con las entidades públicas y privadas que prestan servicios en las plataformas, así como para supervisar la calidad de estas. Como se señaló anteriormente, los sectores que tienen una mayor participación son los que cuentan con un presupuesto específico orientado a poblaciones del sector rural (programas sociales del MIDIS, Centro de Emergencia Mujer - CEM, Agrorural, entre otros); en el caso de las PIAS, este presupuesto específico es transferido por el MIDIS a algunos sectores clave como Salud y Cultura. Sin embargo, más allá del tema presupuestal, se requiere conocer con mayor precisión algunos elementos como, por ejemplo, si las intervenciones realizadas realmente son las más requeridas por los pobladores, si la metodología empleada para identificar las necesidades de la población es la más idónea y cómo se traduce ésta identificación de necesidades en servicios que deben ser brindados en las plataformas, o si la identificación y gestión de servicios depende de otros factores como la oportunidad/disponibilidad o del criterio del personal del programa PAIS.

### **Desarrollo de capacidades locales**

Los estudios realizados por la DGSE han permitido conocer que los gestores locales involucran a los líderes de las comunidades en el proceso para definir aspectos de la implementación, como el permiso para ingresar al centro poblado, la selección de la fecha y el horario más adecuado para la prestación de los servicios, la convocatoria a campañas y la cesión en uso de algún ambiente o espacio físico adecuado para la prestación de servicios. En muchos casos, el gestor local debe brindar asistencia técnica a los líderes comunales, quienes, por su bajo nivel educativo o falta de experiencia, no están preparados para realizar gestiones ante el sector público.

Por ello, los logros del programa PAIS no solo están relacionados con el incremento en el acceso a servicios públicos por parte de la población, sino también por el desarrollo de capacidades en los

---



líderes locales a partir de su involucramiento en las coordinaciones con el Programa. Se requiere un estudio específico que caracterice el nivel de involucramiento real de los líderes comunitarios en el Programa y el tipo de capacidades que se viene desarrollando a nivel local en relación con el tipo de capacidades que se requiere impulsar para el logro de los objetivos del Programa (identificación de brechas). Esta identificación permitiría al Programa PAIS establecer mejoras en sus herramientas y estrategias de trabajo con la comunidad.

---

## Referencias

---

## Referencias

- [1] Evans, N.; Lasen, M; y Tsey, K. (2015). "A Systematic Review of Rural Development Research. Characteristics, design quality and engagement with sustainability". London: Springer.
- [2] Fleury, P., Petit, S., Dobremez, L., Schermer, M., Kirchengast, C., De Ros, G., et al. (2008). "Implementing sustainable agriculture and rural development in the European Alps: Assets and limitations of local project based on multi-stakeholder participation". *Mountain Research and Development*, 28(3-4), 226-232. doi:10.1659/mrd.1002.
- [3] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2019). "Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018". Lima, INEI.
- [4] Inter-American Development Bank (IADB) (2004). "Priorities and strategies in rural poverty reduction: experiences from Latin America and Asia". Editado por Diana Alarcón. IADB.
- [5] Manggat, I., Zain, R., & Jamaluddin, Z. (2018). "The Impact of Infrastructure Development on Rural Communities: A Literature Review". *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 8(1), 647-658.
- [6] MIDIS (2013). "Conocer para incluir: Lineamientos para el Seguimiento, Evaluación y Gestión de la Evidencia de las Políticas, Planes, Programas y Proyectos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social". R.M. N° 192-2012-MIDIS. Lima, Perú.
- [7] MIDIS (2018). "Evaluación de diseño proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)". Informe Final elaborado por CCPM Grupo Consultor. Servicio de Consultoría realizado para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú.
- [8] MIDIS (2018). "Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Nacional Tambos (PNT)". Informe Final elaborado por Apoyo Consultoría S.A.C. Servicio de Consultoría realizado para el Ministerio

de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú.

[9] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2018). "Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018". Santiago, FAO.

[10] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2006). "The New Rural Paradigm: Policies and Governance". OECD.

[11] Rennie, F. W.; Greller, W. y Mackay, M. (2002). "Review of International Best Practice in Service Delivery to Remote and Rural Areas". Scottish Executive Social Research.



## **EVIDENCIA MIDIS**

Conocer para incluir

<http://evidencia.midis.gob.pe/>