

Mejorando la calidad de vida de ciudadanos pobres y pobres extremos residentes en zonas rurales dispersas mediante plataformas que acercan la oferta de servicios del Estado

Recomendaciones para los Tambos (modalidad fija) del Programa PAIS¹

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

Un tambo² es una edificación que cuenta con personal capacitado, ambientes especialmente diseñados y equipamiento moderno, para facilitar que los diferentes servicios públicos se acerquen a los pobladores del ámbito rural y rural disperso. El objetivo principal del estudio es ofrecer propuestas para mejorar la entrega de servicios públicos realizada mediante los Tambos, con la finalidad de contribuir con la mejora de la calidad de vida de sus beneficiarios.

Para la realización del estudio se estableció una propuesta metodológica que contemplaba la revisión de indicadores cuantitativos, a partir de los registros generados por los Tambos a nivel nacional, y la aplicación de técnicas cualitativas en un total de 9 Tambos, específicamente entrevistas con proveedores de servicios de los diferentes sectores del gobierno, a nivel local y regional, y grupos focales con beneficiarios de los servicios, a nivel local. Los Tambos seleccionados se ubican en las regiones de Puno, Cajamarca, Cusco y Loreto. También se realizaron entrevistas a actores de interés a nivel local, regional y nacional, así como a los representantes del Programa PAIS.

Recomendaciones

El Programa PAIS, en el marco de la gestión de los Tambos, deberá:

- Formular un documento técnico donde se plantee el diseño de la intervención y la teoría del cambio para el logro de resultados en la población beneficiaria.
- Establecer una estrategia de atención diferenciada para zonas más alejadas y dispersas, partiendo del análisis cualitativo de la presencia del Estado en el ámbito de influencia de cada Tambo.
- Diseñar e implementar un programa de inducción a los gestores y/o tutoriales para optimizar el proceso de elaboración de diagnósticos, con énfasis en el desarrollo de habilidades blandas, elaboración de diagnósticos y acercamiento a la población.
- Realizar actividades de desarrollo de capacidades en gestión comunal dirigidas a autoridades locales con el fin de lograr una mayor colaboración de estos actores.
- Sistematizar los reportes de encuestas de satisfacción de los Tambos e identificar espacios de mejora por servicio brindado, en base a la información recopilada.
- Definir lineamientos que permitan focalizar la intervención de las PIAS terrestres en zonas que complementen el ámbito de influencia de los Tambos.

¹El presente documento de política se basa en los resultados de la "Evaluación de diseño, proceso y resultados del Programa Nacional Tambos" encargada por la DGSE-MIDIS y realizada por la empresa Apoyo Consultoría SAC.

²De acuerdo al Manual de Operaciones del Programa Pais, un Tambo es una instalación mediante la cual el programa implementa actividades para facilitar el acceso a la población pobre y extremadamente pobre a los servicios y actividades ofrecidas por el Estado. En cada Tambo se cuenta con personal capacitado y equipamiento moderno, pudiendo señalarse las siguientes facilidades para que los funcionarios públicos desarrollen su trabajo, sin necesidad de regresar a la ciudad: sala de uso múltiple, ambiente equipado con laptop, ecra, proyector, servicio de internet, y sillas para acoger hasta 100 personas; dormitorios; cocina-comedor; oficina con acceso a internet; tóxico, ambiente equipado para uso del personal de salud; y servicios higiénicos. Cada Tambo es administrado por un Gestor Institucional, conocido como "Tambero", quien debe ser un profesional con experiencia de trabajo en zonas rurales y en programas o proyectos sociales, residente en la zona de intervención de su Tambo, conocer su problemática y hablar el idioma nativo de la población.

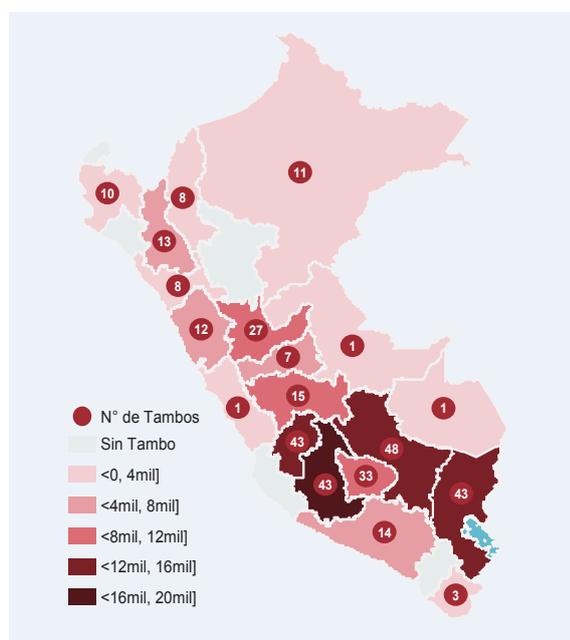


Introducción

Los Tambos son gestionados actualmente por el Programa PAIS, adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) desde setiembre de 2017. El Programa PAIS tiene como objetivo facilitar el acceso de la población pobre y extremadamente pobre, especialmente aquella asentada en los centros poblados rurales o rurales dispersos, a los servicios que brinda el Estado, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población atendida. Para ello, el Programa PAIS promueve la articulación de entidades públicas y privadas para que brinden sus servicios y actividades a través de las siguientes modalidades:

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

Figura 1: Distribución de intervenciones (2012-2017) y Tambos operativos al 2017



Nota: Información al 31 de diciembre del 2017
Fuente: Base de intervenciones del Programa PAIS
Elaboración: APOYO Consultoría

El objetivo general del estudio es evaluar el diseño, los procesos y los resultados de la modalidad fija del Programa PAIS, los Tambos, con el propósito de que se realicen los ajustes necesarios para mejorar la intervención. En particular, se espera contar con un documento que analice sistemáticamente el diseño de los Tambos, con el fin de determinar i) si es pertinente para la consecución de los objetivos planteados, ii) si sus procesos operativos se llevan a cabo de manera eficaz y eficiente, y iii) si el desempeño del programa ha sido adecuado según la programación de recursos asignados.

El estudio analizó información documental y datos administrativos del Programa PAIS, e información primaria recogida mediante entrevistas estructuradas a actores relevantes y talleres participativos con usuarios de los servicios, tanto en los Tambos como en la sede central del Programa PAIS. Ver Figura 2.

Figura 2: Actores involucrados en la implementación de los Tambos



Fuente: POI del Programa PAIS, 2018
Elaboración: APOYO Consultoría

Con esta información se construyó la teoría del cambio de los Tambos, la cual evidencia los resultados que espera lograr el Programa y los canales a través de los cuales se darían los efectos esperados. Se partió de la revisión realizada por Kámiche (2015), y se extendió el análisis con la información recopilada en campo. Al respecto, la revisión de literatura confirma que la mayor dificultad asociada a la baja densidad poblacional del grupo objetivo del Programa es que la mayoría no cuenta con acceso a servicios públicos básicos, lo que implica que esta población tendrá menores posibilidades de desarrollarse que la población que sí accede a servicios. También se resalta que la falta de acceso a servicios públicos en las zonas rurales podría generar externalidades negativas en la población. La creación de Tambos generaría nuevos espacios de interacción social, lo que conlleva al fortalecimiento del capital social y a la generación de una dinámica económica alrededor del Tambo.

Metodología

La metodología de evaluación incluye el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas. En cuanto a la metodología cualitativa, se realizaron 115 entrevistas en profundidad a distintos actores de la cadena de valor para la entrega de los servicios de los Tambos y 18 talleres a población usuaria final de los servicios. Las entrevistas fueron realizadas a personal de la sede central del Programa PAIS y de los sectores vinculados³, así como a actores involucrados con la intervención en nueve Tambos ubicados en las regiones de Cajamarca, Cusco, Puno y Loreto. Es importante mencionar que los Tambos visitados fueron determinados de manera conjunta entre la DGSE y el Programa PAIS, y no representan las plataformas más alejadas ni con las mayores dificultades de acceso para la población y las entidades prestadoras de servicios. 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, número de intervenciones por cada Tambo.

³ Principalmente Salud, Agricultura, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Justicia, Fondo de Inclusión Social Energético (FISE-Osinergmin) y Gobiernos Locales asimismo los Programas Juntos y Pensión 65 del MIDIS.



Resultados

Respecto al diseño:

- Uno de los elementos principales en la evaluación de la pertinencia del diseño del programa Tambos consiste en el análisis de la Matriz de Marco Lógico (MML) del Programa. No se ha encontrado una MML vigente que justifique la intervención, por lo que se ha realizado un ejercicio de reconstrucción de la MML, en función de la estrategia llevada a cabo por los Tambos de acuerdo a los lineamientos operativos. Esta matriz implica considerar que el propósito de la intervención es el “incremento del acceso a servicios básicos por parte de la población rural dispersa”.
- En la MML se consideraron como componentes los siguientes aspectos: implementación de plataformas, coordinación con otros sectores/entidades para la prestación de servicios, difusión de 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 ha identificado la importancia de trabajar de forma rigurosa los diagnósticos participativos con la población para la identificación de necesidades, y aplicar este diagnóstico al desarrollo de planes con sectores/entidades. Ello debido a que en algunos Tambos visitados han surgido demandas no atendidas y que se requieren de forma consistente. Otro factor a 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. 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:

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

- En cuanto a la construcción de plataformas, la dispersión de los Tambos ha representado 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 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 agregó el modelo de núcleo ejecutor como modalidad de ejecución de los proyectos. Ello ha facilitado la construcción de plataformas a nivel nacional, y desde el punto de vista de los entrevistados, ha permitido supervisar que los proyectos se ejecuten con una calidad de infraestructura adecuada.
- Al margen de este cambio, es importante definir lineamientos para la corrección de problemas de infraestructura y equipamiento en los proyectos entregados. La falta de estos lineamientos genera dificultades para la atención en los Tambos, sobre todo en los proyectos implementados antes del año 2015. En cuanto a la coordinación y articulación con otros actores, se observa 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/entidades en la prestación de los servicios. Estas dificultades son propias de la dispersión de la población objetivo.

- Las dificultades para identificar necesidades de la población radican principalmente en los limitados esfuerzos para difundir y sensibilizar a los potenciales usuarios sobre los beneficios que podrían ofrecer los Tambos. Ello incide en una baja participación de las comunidades en los diagnósticos comunales participativos. Ello se suma 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, éstos son muchas veces insuficientes para la disposición de presupuesto y, por ende, de personal para la intervención en los Tambos. A raíz del trabajo de campo, se ha identificado que aquellos sectores que más participan en las actividades de los Tambos son aquellos que cuentan con un presupuesto específico orientado a poblaciones vulnerables, o en estado de exclusión social, que normalmente forman parte del ámbito de influencia de la intervención (programas sociales del MIDIS, Centro Emergencia Mujer- CEM, Agrorural, entre otros). En ese sentido, sería valioso desarrollar algún mecanismo que permita que los planes de trabajo desarrollados entre los Tambos y los sectores/entidades tengan un correlato directo con metas en los documentos de planificación sectorial (Plan Operativo Institucional- POI).
- En cuanto a la ejecución de servicios en los Tambos, las principales intervenciones del Tambo se circunscriben al desarrollo de una atención multisectorial mensual. Si bien se entregan otros servicios fuera del Tambo mensualmente, llama la atención que en los Tambos visitados se haga uso de la infraestructura en su plena capacidad prácticamente una vez al mes, situación relacionada, ya sea con que la población de diferentes centros poblados cuenta con una limitada disponibilidad de tiempo o con que los sectores prefieren hacerlo de esa manera para dosificar sus escasos recursos. Además, 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 ha identificado la necesidad de i) fortalecer la inducción que se realiza a los nuevos gestores de los Tambos, y ii) 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, actualmente el programa PAIS no cuenta con un plan de desarrollo de capacidades formal dirigido a estos actores, a pesar que en la práctica se ejecuten acciones periódicamente a través de las Unidades Territoriales (UT).
- En cuanto al seguimiento y monitoreo, si bien se cuenta con una herramienta de monitoreo consolidado a nivel nacional (Sistema de Evaluación y Monitoreo- SISMONITOR), no se ha identificado un mecanismo que permita evaluar i) la calidad de la información registrada en el sistema, y ii) la pertinencia, calidad y eficacia de las actividades realizadas en el Tambo que son registradas.





Respecto a los resultados:

- El número de intervenciones y atenciones se ha incrementado significativamente entre 2013 y 2017, el crecimiento promedio del número de atenciones fue de 52%. Ello se debería al incremento de la intensidad de actividades por Tambo: entre 2012 y 2018 el número promedio de intervenciones por Tambo al mes se incrementó de 4.1 a 14.0 intervenciones.
- Sin embargo, el número de intervenciones (y la población atendida) se reduce considerablemente entre enero y marzo de cada año, 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/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.
- Está pendiente 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 las 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 valoran 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. Los usuarios también valoran 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 valoran las charlas que dan Pensión 65 y Juntos en los Tambos, como los cobros se realizan en la capital, no les atribuyen beneficios más allá de lo informativo. En cambio, la valoración que los usuarios le dan al Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) es muy alta en Cajamarca, ya que esta entidad entrega los vales en el mismo Tambo.

Conclusiones

- Los Tambos han mostrado un crecimiento sostenido en sus resultados, no solamente a nivel del número de intervenciones, sino también a nivel de su presencia a nivel nacional, gracias al incremento del número de plataformas construidas en el ámbito rural.

Los usuarios de los Tambos valoran que estas plataformas permitan el acercamiento de servicios del Estado a la población. Los usuarios valoran la disponibilidad de servicios en los Tambos y la ayuda que brinda el “Tambero” para la gestión de documentos o información necesaria para acceder a los programas. Finalmente, los Tambos también mejoran la seguridad nacional, la cual se ve amenazada por diversas situaciones de riesgo causadas principalmente por la vulnerabilidad socioeconómica de los hogares en zonas dispersas.

Recomendaciones

Respecto al diseño:

- Formular un documento técnico donde se plantee el diseño de la intervención y la teoría del cambio para el logro de resultados en la población beneficiaria.

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 a 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 (cobro de Juntos, Pensión 65, vales de FISE, etc.), puedan brindarse en todos los Tambos, o en aquellos con mayor cantidad de beneficiarios potenciales 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.