PERÚ | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

REVISIONES DE EVIDENCIAS | 12



Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS):

Revisión de Evidencias 2017-2025

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Lily Norka Vásquez Davila
Ministra

Marco Antonio Maldonado Gutarra
Viceministro de Políticas y Evaluación Social

Rafael Eduardo Castillo Alfaro
Director General de Seguimiento, Evaluación e Innovación Social

Luis Fernando Llanos Zavalaga
Director de Evaluación

Elaborado por:
Fiorella Castro Aguirre (DGSEI-Midis)
Leslie Miranda Solano (DGSEI-Midis)

Revisado por:
Luis Fernando Llanos Zavalaga

Foto de carátula:
Midis

Segunda edición digital, julio 2026

© Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2026
Av. Paseo de la República 3101, San Isidro
Teléfono: (01) 631-8000 / (01) 631-8030
Página web: www.gob.pe/midis

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en forma gratuita en:
https://evidencia.midis.gob.pe/revisiones-de-evidencia-n12/

Reservados algunos derechos:
Este documento ha sido elaborado por el equipo profesional de la Dirección General de Seguimiento, Evaluación e Innovación Social del Midis. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas son de responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la posición institucional del Midis. Ninguno de los contenidos de este documento constituye, ni debe interpretarse, como una limitación o renuncia a los privilegios y prerrogativas del Midis, los cuales se reservan íntegramente.

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

Contenido

Presentación 04

Introducción 05

1. Revisión de literatura 07

2. Plan Anual de Evaluaciones (PAE) 11

3. Estudios desarrollados 12

3.1. Evaluación de diseño, procesos y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) 12

3.2. Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Nacional Tambos 15

4. Conclusiones y agenda futura 21

Referencias 24

Presentación

Este documento tiene como objetivo de sintetizar los estudios y evaluaciones desarrollados por la Dirección General de Seguimiento, Evaluación e Innovación Social del MIDIS en relación al Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (Programa PAIS) y la evidencia sobre intervenciones similares con articulación territorial de servicios en zonas rurales.

Se presentan una revisión de literatura y dos 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 contar con evidencia sobre sus impactos y oportunidades de mejora en su implementación. En los últimos años, el programa ha avanzado en su diseño, la definición de sus servicios priorizados y los resultados que se espera lograr en los usuarios y usuarias, así como indicadores de desempeño, metas y definiciones operativas que orientan las condiciones y características para la prestación de los servicios en las plataformas.

Finalmente, a la luz de los hallazgos y recomendaciones, se presenta una agenda futura de estudios y/o evaluaciones sobre temas relevantes para la mejora continua del programa.

Introducción

En la mayoría de los países pobres, los servicios básicos en las zonas rurales son menos accesibles y de menor calidad que los de los entornos urbanos (Brinkerhoff, Wetterberg & Wibbels, 2016). La literatura discute muchos de los factores que afectan la prestación de los servicios públicos y/o privados en la población rural (Ahmad & Brosio, 2009; Brinkerhoff et al., 2016) y toda la literatura citada por estos últimos autores. En primer lugar, los costos de las jurisdicciones rurales son más altos, por lo que no pueden beneficiarse de las economías de escala de las inversiones que podría realizar el Estado u organizaciones privadas en jurisdicciones urbanas. Por este motivo, resulta más difícil atraer y retener proveedores de servicios en estas zonas. En segundo lugar, existen factores físicos tales como redes limitadas de carreteras y transporte, o la gran dispersión de las localidades rurales por la geografía pueden impedir el acceso y la utilización de los servicios públicos y/o privados. La literatura internacional advierte que la provisión fragmentada de estos servicios diluye la eficiencia del gasto público, manteniéndose condiciones de vulnerabilidad.

En el Perú, esta problemática se traduce en una exclusión social[1] de la población pobre de las zonas rurales, de frontera y de la Amazonía, donde el acceso a derechos fundamentales - como la identidad, salud (especialmente, ginecológica y pediátrica), educación básica, la inclusión financiera y la protección social - presenta brechas históricas respecto al ámbito urbano. Ante ello, una de las estrategias del Estado, a través del MIDIS, se ha centrado en el despliegue de plataformas de servicios en los territorios más remotos del país. Mediante el Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS, el 7 de setiembre de 2017 se creó el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (Programa PAIS), sobre la base del Programa Nacional Tambos.

Este programa tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población pobre y extremadamente pobre, especialmente la asentada en los centros poblados rurales o rural dispersa. Su acción radica en centralizar la oferta multisectorial en un punto físico seguro, optimizando el trayecto del ciudadano y reduciendo las barreras de acceso en los centros poblados de las zonas rurales. En las intervenciones del Programa PAIS, la prestación de servicios se encuentra a cargo de profesionales de diferentes sectores, del gobierno regional o del gobierno local. El Programa PAIS asume un rol articulador entre la oferta pública y las demandas y necesidades locales, por ello resulta una intervención estratégica para el cumplimiento de la finalidad del MIDIS.

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.

[1] De acuerdo con (Koehler et al., 2020), la exclusión social implica la negación a los miembros de la sociedad de sus derechos humanos, políticos, sociales y económicos básicos garantizados en las constituciones y ordenamientos jurídicos internacionales, nacionales y subnacionales.

- **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, tópico 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).

De acuerdo al texto integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS[2], la DGSEI es el órgano de línea responsable del seguimiento y evaluación de las políticas, sus instrumentos y los programas sociales en materia de desarrollo e inclusión social; así como de la gestión de la evidencia y del conocimiento. Además, como parte de sus funciones, la Dirección de Evaluación dirige y conduce el diseño y la supervisión de las evaluaciones de diseño, de implementación y de resultados e impacto de las políticas, sus instrumentos y los programas sociales en materia de desarrollo e inclusión social. Así, en el marco de sus funciones, la DGSEI ha propuesto, realizado y supervisado evaluaciones y estudios con el fin de generar evidencia sobre el funcionamiento del Programa PAIS para determinar sus fortalezas y nudos críticos en su implementación; así como sus resultados.

Las evidencias generan una serie de recomendaciones con el fin de mejorar los servicios otorgados a la población beneficiaria y tomar decisiones informadas y estratégicas en la gestión del programa. Por tal motivo, el presente documento tiene como objetivo de sintetizar de manera rigurosa y transparente los estudios y evaluaciones relacionados con el programa PAIS y la evidencia sobre intervenciones similares con articulación territorial de servicios en zonas rurales, con el fin de consolidar los hallazgos, y de esta manera, elaborar de manera crítica una agenda futura.

Este documento se ha organizado en cinco secciones, la siguiente sección presenta una revisión de literatura, la sección 2 el Plan de Evaluaciones con los estudios de la DGSEI, la sección 3 presenta los hallazgos y recomendaciones de los estudios finalizados, mientras que en la sección 4, a la luz de la evidencia descrita, se plantea las conclusiones y una agenda futura de investigación.

[2]Aprobado mediante Resolución Ministerial N°24-2026-MIDIS.

1. Revisión de literatura

A nivel global, la persistencia de la exclusión social y las barreras de acceso a servicios públicos en zonas rurales dispersas han impulsado el diseño de intervenciones basadas en la gestión territorial y la articulación de distintos sectores del gobierno orientadas a mitigar los costos de transacción de los ciudadanos y las fallas de articulación del Estado. En las políticas sociales estas intervenciones suelen estructurarse bajo enfoques de ventanilla única (One-Stop Shops), plataformas multiservicios, plataformas itinerantes o esquemas de acompañamiento familiar mediante la figura de un gestor social.

A continuación, se sistematiza la evidencia empírica internacional relacionada con la efectividad de estos modelos, diferenciando entre programas de articulación intersectorial basados en el hogar; las plataformas multiservicios; y el rol de la infraestructura rural. Si bien las experiencias de las intervenciones detalladas en esta sección no están dirigidas exclusivamente a poblaciones pobres rurales, la mayoría de ella son de escala nacional y atienden a familias de extrema pobreza tanto en área urbanas como rurales.

Acompañamiento familiar y articulación intersectorial

En la región, las experiencias de Chile, Colombia y México dan cuenta sobre el rol de los gestores sociales como puente entre las familias vulnerables y la oferta del Estado.

En Chile, el Programa "Chile Solidario", iniciado en 2002, busca contribuir a que las personas y familias superen su situación de pobreza extrema de manera sostenible brindando acompañamiento integral a las familias en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad. Este modelo fue estructurado en 5 componentes: (i) soporte psicosocial a los hogares, mediante la vista de trabajadores sociales para realizar un diagnóstico de los problemas del hogar; (ii) transferencias monetarias condicionadas, como incentivos para acceder a los programas del Estado; (iii) acceso preferencial a distintos programas públicos, tales como identificación, salud, educación, dinámicas familiares, vivienda, trabajo e ingresos; (iv) acceso a otros servicios o transferencias del estado, como las pensiones.

Dado el diseño no experimental del Programa, las distintas evaluaciones han aprovechado el despliegue del programa por fases o la selección de los beneficiarios por características observables para evaluar los impactos de manera causal. Las distintas evaluaciones de impacto muestran que el Programa ha sido efectivo en incrementar la probabilidad de acceso a servicios de educación y salud, subsidios y empleo y programas de mejora de la vivienda (Galasso, 2006, 2011; Perticara, 2007; Martorano & Sanfilippo, 2012). Asimismo, se registró una reducción de la pobreza extrema e indigencia, explicada por las transferencias monetarias brindadas por el Programa (Carneiro & Galasso, 2008). No obstante, en promedio no hay evidencia de que el Programa haya incrementado la inserción laboral y la mejora en los ingresos laborales (Larragaña et al., 2012; Carneiro et al., 2018). Se identificó que los efectos positivos se concentraban en los hogares que contaron con un profesional de apoyo familiar, los cuales fueron clave para concientizar a la población sobre los servicios sociales, así como orientar hacia planes futuros de vida. En este contexto, los efectos del Programa no son sostenibles en el tiempo, dado que una vez que termina el componente de acompañamiento familiar, se genera desconexión entre ellos y los servicios del Estado.

La experiencia chilena inspiró a programas similares como Cercanías de Uruguay, iniciado en el 2012. Cercanías opera bajo un esquema interinstitucional de acompañamiento a las familias y vinculación con los servicios públicos dirigido a hogares en extrema vulnerabilidad,

con el trabajo de equipos territoriales de atención familiar. Este programa fue evaluado mediante métodos cuasi experimentales como diferencias en diferencias y regresión discontinua difusa basada en el Índice de Carencias Criticas. Los resultados indican que este programa tiene efectos positivos en la tenencia de carné de vacunas en niños, mejoras en las prácticas de crianza en el hogar y en la revinculación con programas del MIDES. No obstante, al igual que en Chile, no se observaron efectos significativos a corto plazo en empleo y formalidad laboral (Perazzo et al., 2016). En Colombia, el Programa Red Unidos busca incluir a las familias pobres cumpliendo los siguientes objetivos: mejorar el conocimiento y acceso a programas sociales del Estado, ayudar a las familias a desarrollar habilidades para su desarrollo e integrar la oferta pública. Para este objetivo, se basa en 4 componentes: (i) promoción de los planes de las familias mediante seguimiento personalizado de un trabajador social; (ii) provisión de información y asistencia técnica a las familias para el acceso a servicios sociales; (iii) conexión de estas familias con el sector privado; (iv) innovación social, a través del desarrollo de estrategias para la superación de la pobreza.

Aprovechando el diseño experimental del Programa, Abramovsky et al. (2015) evaluaron los impactos de Red Unidos sobre el conocimiento, afiliación a programas sociales y la oferta laboral de los hogares usuarios; sin embargo, limitaciones severas en la implementación comprometieron el poder estadístico de la evaluación. Por su parte, utilizando variables instrumentales como metodología de evaluación, Martínez-Restrepo et al. (2015) encontraron efectos significativos en la reducción del trabajo informal urbano, mas no en el área rural. No se detectaron efectos sobre empleabilidad, ingresos laborales, ingresos totales ni autoempleo en zonas urbanas ni rurales. Tampoco se hallaron efectos del programa sobre estas dimensiones en las mujeres.

En México se realizó el piloto del programa Contigo Vamos por Más en la municipalidad de Guanajuato. Este piloto tenía como objetivos articular al trabajo del programa de transferencias Oportunidades y ayudar a las familias a desarrollar habilidades para su desarrollo. Para esto, se basó en 2 componentes: (i) proceso socioeducativo, en el cual el trabajador social hace un proceso de enseñanza y acompañamiento a las familias; y (ii) articulación con otros programas del Estado.

Utilizando como metodología la doble diferencia, los resultados de Calderón y Velázquez (2011) muestran que el piloto tuvo efectos positivos sobre enseñanza, hábitos de consumo y relaciones interpersonales con la comunidad. Los autores atribuyen esta mejora en las áreas de educación, nutrición y dinámica social a la incorporación de i) componentes de formación en habilidades sociales y ii) fortalecimiento de la dinámica familiar introduciendo sesiones de trabajo directo con las familias en cada visita realizada por el trabajador social. En contraposición, los resultados sobre empleo en esta evaluación no resultaron estadísticamente significativos.

Plataformas multiservicios y articulación intersectorial

Mas allá de la intervención con las familias, la literatura internacional analiza la efectividad de las plataformas físicas o plataformas multiservicios en zonas rurales y de baja densidad demográfica. La implementación de plataformas multiservicios responde a la necesidad de resolver problemas de burocracias y excesos de trámites en la entrega de servicios de primera línea.

El Poupatempo de Brasil inició en el 1997 como plataforma para brindar diversos servicios a la población en un mismo lugar. Una evaluación de la citada intervención, bajo la metodología de diferencias en diferencias, demostró que la oferta de servicios (identidad, licencias, servicios bancarios y notariales) a través de estas plataformas genera una reducción

de entre el 30% y 50% en el tiempo total invertido por los ciudadanos, número de viajes realizados y días empleados en los trámites (Fredriksson, 2020). Entre estos hallazgos se tiene que el 80% de la reducción del tiempo total se explica por la disminución del tiempo de transporte y los viajes innecesarios, validando la hipótesis de la reducción de costros de transacción derivados de la centralización territorial. Asimismo, estas plataformas reducen el contacto con intermediarios informales. No obstante, el autor detalla que se advierten riesgos cuando los centros se enfocan sólo en la velocidad y volumen de atención. La atención en estas condiciones puede conllevar a tener falencias en la calidad de los servicios y procedimientos rigurosos como los exámenes médicos.

Una intervención de la misma naturaleza es Ciudad Mujer de El Salvador, modelo de ventanilla única diseñado con un enfoque de derechos y género. Este programa concentra, en una sola infraestructura exclusiva para mujeres, más de 30 servicios de 18 instituciones públicas, abarcando salud sexual y reproductiva, capacitación laboral, microcréditos y atención a víctimas de violencia de género. Bajo un diseño experimental, Bustelo et al. (2019) demostraron que la exposición inicial a la plataforma contribuye a que las usuarias estén mejor informadas. Los resultados, mediante variables instrumentales y diferencias en diferencias, reportaron que las beneficiarias incrementaron el uso de servicios públicos en 0.47 desviaciones estándar respecto al grupo de control. Los impactos más robustos se encontraron en procedimientos médicos como los tamizajes de citología y mamografías, demandas por pensión alimenticia y reconocimiento de paternidad, así como el fortalecimiento de la autonomía económica. Además, la evaluación encontró un incremento del 10% en los niveles autorreportados de satisfacción con la vida.

La provisión de servicios públicos de manera articulada en estas plataformas está condicionada por el desarrollo de infraestructura física y condiciones del entorno rural. Rennie, Greller y Mackay (2002) revisaron diferentes casos internacionales de buenas prácticas en la prestación de servicios rurales y remotos. 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 para la sostenibilidad de estas plataformas son:

- 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.

Por su parte, en una revisión sobre los impactos del desarrollo de infraestructura en comunidades rurales resalta que la conectividad vial, el acceso a electricidad y agua potable son determinantes del bienestar social y de la productividad (Manggat et al., 2018). La dotación de infraestructura vial genera desaislamiento que reduce los costos de transporte y permite que la producción agrícola local se introduzca en los mercados regionales.

Evidencia relacionada con ello, con resultados que provienen de 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, y (2) que la gestión de conocimiento a nivel local es relevante para establecer qué funciona en cada caso particular y qué no (Fleury et al., 2008). Además, los autores señalan que 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.

Asimismo, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004) sostiene que el desarrollo económico en las zonas rurales requiere que el Estado asuma los costos hundidos 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, y la ausencia de esta desincentiva de forma crítica la retención de mano de obra calificada para los proyectos locales. Se muestra también 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.

En el caso de Perú, antes de que el Programa Nacional Tambos se adscriba al MIDIS, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MCVS) realizó una evaluación de impacto de estas plataformas sobre sus objetivos de política de corto alcance. En el 2016, el MCVS encargó una consultoría a la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico para evaluar los efectos del Programa Nacional Tambos sobre algunos indicadores de resultado de corto plazo.

Dado que el diseño de este estudio no consideró un grupo de control en un diseño experimental, con la metodología de Propensity Score Matching utilizó la línea de base para construir un grupo de control conformado con centros poblados muy parecidos en características socioeconómicas, de tal manera que la única diferencia es que los centros poblados tratados estuvieron dentro del rango de cobertura de los Tambos, mientras que los centros poblados de control no. Como estrategia metodológica de evaluación cuasi-experimental se utilizaron el modelo de diferencias en diferencias y el modelo de regresión lineal simple. Los resultados muestran que el Programa Tambos solo impactó de forma robusta al porcentaje de hogares que cocinan a gas. De este modo, se observa que luego de la intervención, los hogares del ámbito Tambos incrementaron la probabilidad de cocinar a gas entre 5 y 6 puntos porcentuales. Este resultado está probablemente relacionado con los vales FISE del Ministerio de Energía y Minas (MINEN).

2. Plan Anual de Evaluaciones

El Plan Anual de Evaluaciones (PAE) es la herramienta administrativa empleada por la DGSEI del MIDIS para enlistar las evaluaciones y/o estudios a ser implementados. El Cuadro 1 muestra los estudios desarrollados durante el periodo 2017 – 2025. la DGSEI 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.

Cuadro N° 1: Estudios desarrollados por la DGSEI entre el 2017 y 2025

N°	Evaluación o 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 a marzo 2018
2	Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Nacional Tambos (PNT)	2017	Evaluación de diseño, procesos y resultados	Enero 2018 a mayo 2018

Elaboración propia.

3. Estudios desarrollados

A continuación, se presenta una breve descripción del objetivo general, metodología empleada, principales hallazgos y recomendaciones de los estudios señalados en la sección anterior.

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

3.1.1. Objetivo general y metodología

El objetivo general del estudio fue evaluar el diseño, los procesos y los resultados de la estrategia de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS).

la metodología del estudio abarcó la aplicación de técnicas cualitativas. Específicamente, se realizaron 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.

El recojo de información se llevó a cabo en Lima y en algunas regiones del país. 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.

3.1.2. 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.

3.1.3. 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.

- Revisar el diseño operativo de las PIAS, articulándolas con otras intervenciones del Programa PAIS, y basándose en una cuantificación precisa de brechas y demandas sectoriales, así como en la definición de criterios para priorizar la oferta de servicios en cada cuenca.

- Aprovechar el tránsito de la operación de las PIAS al programa PAIS para articular las líneas estratégicas, fortalecer el funcionamiento de las estructuras y procesos de articulación intersectorial y entre niveles de gobierno de las PIAS 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 la intervención

- Implementar nuevos instrumentos para el registro nominal de atenciones realizadas y personas atendidas, que tomen en cuenta las necesidades de información para el seguimiento y evaluación de las PIAS. 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, sobre la de un conjunto base de indicadores sociales que faciliten la toma de decisiones.

- Sistematizar y procesar información cuantitativa y cualitativa sobre los cambios efectivos ocurridos en las comunidades locales a partir de la atención periódica de los servicios de las PIAS.

- Aprovechar programas y proyectos existentes para mejorar los sistemas de electrificación rural y telecomunicaciones, que contribuyen a una mayor eficacia y eficiencia de procedimientos de atención de servicios y emergencias, 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

Esta evaluación fue desarrollada por Apoyo Consultoría S.A., entre enero y mayo de 2018.

3.2.1. 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 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[3], 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.

3.2.2. 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

[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.

"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 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.

- Si bien se ofrecen servicios de forma transversal en todas las regiones (protección social, salud, identificación, capacitación en temas productivos), no siempre se satisfacen las principales necesidades de la población.

- La pertinencia de los servicios se ve afectada por la falta de una metodología uniforme en los diagnósticos participativos con la población. 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. La no atención de demandas también se origina por problemas de presupuesto.

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 (deficiencias y/o falencias en sistemas de ventilación, techos, cercos perimétricos, tópico, almacén, etc). 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.

- Aunque la coordinación con otras entidades fue buena, existen oportunidades de mejora en la articulación en la medida que se reconozca el rol del programa. Los programas sociales del MIDIS no siempre están presentes en todos los centros poblados bajo el ámbito de los Tambos.

- 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 que permite registrar las intervenciones y atenciones al mes a nivel nacional (Sistema de Evaluación y Monitoreo - SISMONITOR[4]), 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.

[4]Herramienta que permite registrar las intervenciones y atenciones al mes, así como su actualización. A partir de este sistema se evalúa el desempeño del gestor sobre el cumplimiento de registrar la programación en el día especificado y la cantidad de eventos ejecutados con respecto a los eventos programados.

Respecto a los resultados

- El número de atenciones se incrementó significativamente entre 2013 y 2017, el crecimiento promedio del número de atenciones fue 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. Ello podría deberse a limitaciones en la gestión de las entidades y/o del Programa PAIS, factores de demanda o debido a la estación de lluvias y huaycos los cuales bloquean las vías de acceso a los Tambos.

- 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).

- Los usuarios conocen y valoran los Tambos y sus servicios, especialmente en zonas cercanas. El nivel de conocimiento de los usuarios depende de la productividad del gestor social en la difusión de las actividades del programa. Los hogares reconocen al gestor como la persona que brinda asesoría en temas relevantes para la comunidad y por su influencia. La valoración de los servicios varia según contexto, el género y el rol familiar. Así, en zonas más prósperas y productivas hay un mayor interés por capacitaciones técnico-productivas; en zonas de riesgo climático, la atención se centra en viviendas rurales y prevención. Los hombres prefieren aprender a producir y vender, mientras que las mujeres prefieren temas de salud, violencia doméstica y alcoholismo.

- 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.

3.2.3. 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.

- Fortalecer la presencia del Programa mediante un espacio de articulación intersectorial (CIAS u otro, enfocado en Tambos) donde se formalice las siguientes actividades: sensibilizar a los sectores sobre la importancia y el rol articulador de los Tambos, difundir la agenda sectorial al Programa y sus gestores, y difundir los avances de los sectores en la ejecución de servicios en los Tambos identificando oportunidades de mejora.

- 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 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. Conclusiones y agenda futura

De la revisión de los estudios desarrollados por la DGSEI y de la literatura relevante, se han identificado temas necesarios para profundizar y discutir de cara a la mejora continua del Programa PAIS. Así, la presente sección analiza estos ejes transversales que emergen de la evidencia acumulada y propone una agenda futura de investigación.

Balance de la evidencia generada por DGSEI

Las evaluaciones realizadas por la DGSEI 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. 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. Asimismo, el Programa ha avanzado en establecer una priorización y selección de la oferta de servicios que mínimamente se espera brindar en todas las plataformas, así como la definición de paquetes de servicios adicionales de acuerdo a las características de las zonas atendidas. También se cuenta con un documento metodológico de focalización que define los criterios para la instalación e implementación de las plataformas con oferta de servicios.

Actualmente, el Programa viene realizando acciones para actualizar sus documentos de diseño, que incluyen la definición de la condición de interés y la problemática actual a resolver. Asimismo, se viene actualizando su cadena de valor y tablero de control para que reflejen el diseño y los procesos operativos del Programa, herramientas de gestión que le permitan evaluar la pertinencia de reformular procesos organizacionales. De igual manera, queda en proceso la adecuación de otras herramientas de gestión pertinentes para su operación. Estos avances son acompañados mediante asistencia técnica de la DGSEI del MIDIS.

Sobre el impacto del programa PAIS

Uno de los puntos pendientes es el desarrollo de una evaluación del programa PAIS, tal como lo establece su normativa de creación. Al respecto, a raíz de las recomendaciones de los estudios, el PNPAIS ha avanzado en la definición de sus servicios priorizados e indicadores, así como la actualización de su 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. Con estas herramientas, actualmente la DGSEI viene diseñando una evaluación 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. 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 para ofertar servicios públicos

Es el pilar más importante en el diseño de todos los programas que ofertan servicios de

manera articulada; sin embargo, se tienen resultados diferentes de acuerdo con el modelo de atención. En el caso de las plataformas físicas multiservicios como Ciudad Mujer y Poupatempo, poner a disposición la oferta del Estado en un solo espacio es efectivo (Fredriksson, 2020; Bustelo et al., 2019). Esta dinámica de atención reduce los costos de transacción de los usuarios en dinero y tiempo y promueve la articulación interinstitucional para ofrecer los paquetes de servicios. Por otra parte, se tienen cuellos de botella en los modelos de acompañamiento familiar, como Chile Solidario, Red UNIDOS y Cercanías, en donde se requiere que un trabajador social actúe como puente para conectar a las familias con los servicios ofrecidos. Los estudios concluyen que este tipo de intervenciones tienen desafíos en la adaptación de sus servicios a las familias más pobres, el desconocimiento sobre el trato que deben dar los funcionarios, y la baja oferta en territorio, incluso otros más graves al punto que la articulación interinstitucional no estaba bien definida en la matriz de marco lógico de Contigo Vamos por Más de México (Galasso, 2006, 2011; Perticara, 2007; Martorano & Sanfilippo, 2012; Perazzo et al., 2016; Abramovsky et al.,2015; Calderón & Velázquez, 2011).

En el caso del PNPAIS, 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. 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. No obstante, debido a que los hallazgos de estas evaluaciones podrían estar desfasados, se recomienda realizar estudios que analicen y evalúen la implementación de las modalidades del Programa, a fin de identificar desafíos, experiencias, factores habilitantes y oportunidades de mejora.

Asimismo, 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, si la identificación y gestión de servicios depende de otros factores como la oportunidad/disponibilidad o del criterio del personal del programa PAIS. Otros elementos importantes de explorar son las oportunidades de mejoras en potenciar las capacidades de los actores involucrados en la articulación como el gestor local, los funcionarios de los programas/instituciones que ofrecen los servicios y los representantes de gobiernos sub nacionales.

Desarrollo de capacidades locales

Las intervenciones analizadas intentan desarrollar capacidades a través del apoyo psicosocial para fomentar la agencia individual y promover el tejido comunitario, logrando resultados moderados que dependen de la intensidad de la intervención.

Programas que promueven el acompañamiento familiar, como Contigo Vamos por Más de México, Chile Solidario y Red UNIDOS de Colombia, han mostrado efectos mixtos en el desarrollo de capacidades. Si bien pueden generarse efectos positivos en la cohesión social, conocimientos sobre los servicios comunitarios y optimismo frente al futuro, el bajo número promedio de visitas a las familias podría impedir que se generen las capacidades locales esperadas (Galasso, 2006, 2011; Perticara, 2007; Martorano & Sanfilippo, 2012; Perazzo et al., 2016; Abramovsky et al.,2015; Calderón & Velázquez, 2011).

Los estudios realizados por la DGSEI 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.

Satisfacción de usuarios

La satisfacción es un aspecto muy valorado en intervenciones que tienen como centro al usuario o persona que demanda el servicio. La satisfacción es un indicador que depende del trato humano recibido por parte de los actores involucrados y de la resolución efectiva de las necesidades.

Se encontraron resultados que muestran algunos contrastes. Por un lado, se tiene una alta satisfacción en este tipo de intervenciones por el trato humano y efectividad, la proximidad de los servicios que atienden necesidades y la valoración positiva del acompañamiento familiar. Por otro, la satisfacción se reduce cuando el programa no logra ofertar los servicios públicos prometidos, en estos casos las familias no sentían tener acceso preferencial a los servicios y percibían que no se ajustaban a su realida (Bustelo et al., 2019; Galasso, 2006, 2011; Perticara, 2007; Martorano & Sanfilippo, 2012; Perazzo et al., 2016; Abramovsky et al.,2015; Calderón & Velázquez, 2011).

En el caso del PNPAIS, sus usuarios valoraron que esta plataforma permita el acercamiento de servicios del Estado a la población y la disponibilidad de servicios en los Tambos, así como obtener información necesaria para participar de los programas sociales y otros servicios del Estado (como obtener DNI o acceder al SIS). Asimismo, valoraron positivamente el rol del gestor social (Tambero) como la persona que brinda asesoría en temas relevantes para la comunidad, por su influencia y su proactividad en la difusión de las actividades del programa. No obstante, debido a que los hallazgos de estas evaluaciones podrían estar desfasados, se recomienda realizar estudios sobre la satisfacción de usuarios para explorar los motivos detrás del bajo uso de los servicios ofertados, validar el rol y desempeño de los actores territoriales, evaluar impactos en bienestar general e identificar espacios de mejora por servicio brindado.

Referencias

Abramovsky, L., O. Attanasio, K. Barronz, P. Carneiro, & G. Stoye (2015) "Challenges to Promoting Social Inclusion of the Extreme Poor: Evidence from a Large-Scale Experiment in Colombia". IFS Working Papers W14/33, Institute for Fiscal Studies.

Ahmad, E., & G. Brosio (2009). "What do we know? Evidence on decentralization and local service provision". Chapters, in: Ehtisham Ahmad & Giorgio Brosio (ed.), Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?, chapter 6, Edward Elgar Publishing.

Brinkerhoff, D., A. Wetterberg, & E. Wibbels. (2016). "Distance, services, and citizen perceptions of the state in rural Africa". Governance. Disponible en https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12271.

Bustelo, M., Martínez, S., Pérez, M., & Rodríguez, J. (2019). Better Together?: The Effects of Integrated Social Services for Women (IDB Working Paper Series No. IDB-WP-996). Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0001588

Calderón, F., & C. Velásquez (2011) "Evaluación de impacto de la estrategia Contigo Vamos por Más Estado de Guanajuato". Universidad Iberoamericana & World Bank.

Carneiro P., & E. Galasso (2008). "Lessons from the Evaluation of CS". Development Research Group report. Washington, DC: World Bank.

Carneiro P., E. Galasso, & R. Ginja (2018). "Tackling Social Exclusion: Evidence from Chile". The Economic Journal 129 (617): 172-208.

Evans, N.; Lasen, M; y Tsey, K. (2015). "A Systematic Review of Rural Development Research. Characteristics, design quality and engagement with sustainability". London: Springer.

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.

Fredriksson, A. (2020). One Stop Shops for Public Services: Evidence from Citizen Service Centers in Brazil. Journal of Policy Analysis and Management, 39(4), 1133–1165. https://doi.org/10.1002/pam.22255

Galasso, E. (2006), "Alleviating Extreme Poverty in Chile". Woking paper. Development Research Group report. Washington, DC: World Bank.

Galasso, E. (2011). "Alleviating extreme poverty in Chile: the short term effects of Chile Solidario". Estudios de Economía 38 (1): 101-127.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2019). "Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018". Lima, INEI.

Inter-American Development Bank (IADB) (2004). "Priorities and strategies in rural poverty reduction: experiences from Latin America and Asia". Editado por Diana Alarcón. IADB.

Koehler, G., et al. (2020). The Politics of Social Inclusion (Policy Brief). Global Research Programme on Inequality (GRIP). https://gripinequality.org/wp-content/uploads/2020/04/Policy-brief-Koehler-et-al-The-Politics-of-Social-Inclusion-1.pdf

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.

Martínez-Restrepo, S., J. Mejía, & E. Enriquez (2015). "Women's Empowerment among the Extremely Poor: Evidence from the Impact Evaluation of Red UNIDOS in Colombia". The International Policy Centre for Inclusive Growth.

Martorano, B., & M. Sanfilippo (2012) "Innovative Features in Conditional Cash Transfers: An impact evaluation of Chile Solidario on households and children". Innocenti Working Papers. UNICEF.

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.

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.

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.

Larrañaga, O., D. Contreras, & J. Ruiz-Tagle (2012) "Impact Evaluation of Chile Solidario: Lessons and Policy Recommendations". Journal of Latin American Studies 44: 347-372.

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.

Perazzo, I., Salas, G., & Vigorito, A. (2016). Evaluación de impacto del programa Cercanías. Informe de resultados.

Perticara, M. (2007). "Análisis cuantitativo de impacto del sistema Chile Solidario". Reporte. Santiago: MIDEPLAN.

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.


PERÚ
Ministerio
de Desarrollo
e Inclusión Social