

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La necesidad de articular, la complejidad de lograrlo. Un análisis de la (limitada) articulación de los Tambos del Programa Nacional PAIS en Puno

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y
Gobierno presentado por:

Heredia Orosco, Diana María

Asesor:

Došek, Tomáš

Lima, 2022

Dedicatoria

A mi mamá. Te amo.



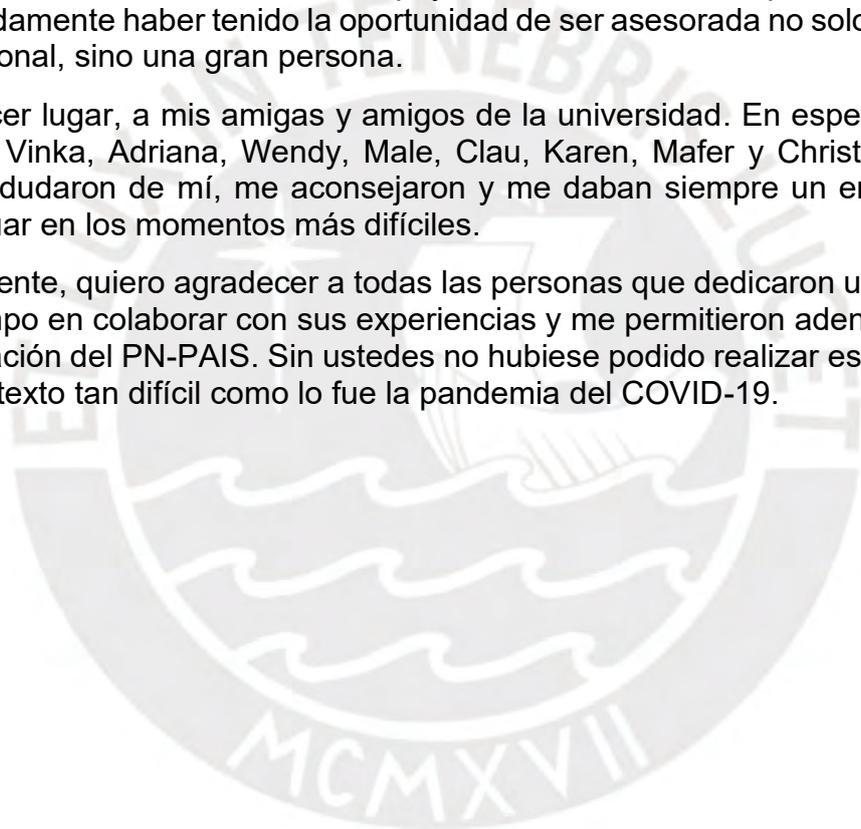
Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a mi familia. A mi mamá, por siempre estar para mí y darme fuerza para no rendirme durante mi paso por la PUCP, sobre todo en la recta final. A mi papá, por confiar en mi capacidad y permitirme estudiar una carrera universitaria. A mi hermano, por el soporte emocional y los snacks para las madrugadas. Finalmente, a Kira, mi hija perruna, por acompañarme todas las amanecidas sin falta.

En segundo lugar, quiero agradecer a mi asesor, Tomas Dosek, por su guía en la realización de esta tesis. Sin su apoyo esto no hubiese sido posible. Agradezco profundamente haber tenido la oportunidad de ser asesorada no solo por un gran profesional, sino una gran persona.

En tercer lugar, a mis amigas y amigos de la universidad. En especial a Paula, Diego, Vinka, Adriana, Wendy, Male, Clau, Karen, Mafer y Christian, quienes nunca dudaron de mí, me aconsejaron y me daban siempre un empujón para continuar en los momentos más difíciles.

Finalmente, quiero agradecer a todas las personas que dedicaron un pedazo de su tiempo en colaborar con sus experiencias y me permitieron adentrarme en la articulación del PN-PAIS. Sin ustedes no hubiese podido realizar este trabajo en un contexto tan difícil como lo fue la pandemia del COVID-19.



Resumen

La pobreza y las desigualdades son problemáticas complejas que requieren respuestas articuladas de múltiples actores. Sin embargo, la articulación es un proceso complejo. En la práctica, la articulación se puede analizar en las distintas fases del ciclo de políticas públicas. Aunque existen diversos estudios sobre su papel en el proceso de diseño, resulta importante analizar también su desarrollo en la implementación. Así, esta tesis estudia la articulación en la fase de implementación de políticas sociales orientadas a la reducción de la pobreza y desigualdades en Perú. El objetivo es identificar los factores que explican el proceso de articulación de servicios y actividades para el caso del Programa Nacional PAIS en su modalidad Tambos. Este es un programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que busca llevar servicios sociales, económicos y productivos a zonas rurales y rurales dispersas con la expectativa de mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias, utilizando la articulación para la operatividad de sus funciones. En este trabajo se estudia el caso de algunos de los primeros Tambos creados de las zonas altitudinales más altas en la región de Puno. La tesis argumenta que la articulación en la que se basa el programa es una coordinación de baja articulación, limitada a coordinaciones bilaterales más que a articulaciones propiamente multilaterales que incluyan diversos actores de manera conjunta. La investigación muestra que los factores de agencia y de tipo institucional brindan un acercamiento a la respuesta de la problemática.

Palabras clave: Articulación en políticas sociales, Coordinación de actores, Programas sociales, Articulación Multisectorial, Programas sociales en zonas rurales

Índice de tesis

Introducción.....	1
1. Capítulo 1: Aproximaciones teóricas y diseño de investigación.....	5
1.1. El Estado de la Cuestión: Las Políticas Sociales en Combate a la Pobreza en el Perú	5
1.1.1. Políticas sociales contra la pobreza en América Latina.....	5
1.1.2. La pobreza y las políticas sociales en el Perú en el siglo XXI	8
1.1.3. Los programas sociales en Perú	11
1.1.4. Conclusiones	13
1.2. Marco teórico-conceptual.....	15
1.2.1. Las políticas públicas y el ciclo de políticas	15
1.2.3. Enfoques de implementación de políticas públicas: el <i>top-down</i> , el <i>bottom-up</i> y los híbridos.....	18
1.2.4. La articulación (o coordinación) de actores	19
1.3. La metodología de la investigación	23
1.3.1. Diseño de investigación	23
1.3.2. Selección de casos.....	24
1.3.3. Recopilación de información.....	26
2. Capítulo 2: El programa nacional PAIS y los tambos pioneros de Puno ...	28
2.1. Un acercamiento al MIDIS, la ENDIS y el SINADIS	28
2.2. Antecedentes del PN-PAIS	30
2.3. El Programa Nacional Plataformas para la Inclusión Social.....	33
2.3.1. Las Plataformas del PN-PAIS.....	34
2.3.2. La organización burocrática del PN-PAIS.....	35
2.4. La implementación como la operatividad mediante articulaciones.....	39
2.5. Las plataformas fijas de Puno: Los Tambos pioneros.....	44
2.6. Articular en la práctica.....	49
3. Capítulo 3: Articular en contextos complejos. Los factores que influyen durante el proceso de articulación.....	52
3.1. El desempeño de los Tambos pioneros en los últimos años.....	53
3.1.1. Las intervenciones y las atenciones	53
3.1.2. ¿En base a qué y con quienes se articula?	54
3.1.3. ¿Cómo se articula?.....	56
3.2. La articulación en un marco bilateral.....	59

3.2.1. Los factores de agencia como determinantes para la articulación bilateral 59	
3.2.2. Factores que complejizan la articulación bilateral.....	63
3.3. La articulación en un marco multilateral	66
3.3.1. Intervenciones multisectoriales que no son producto de un marco de articulación multilateral	67
3.3.2. Intervenciones sectoriales que son producto de un marco de articulación multilateral	68
3.3.3. La necesidad de articular entre varios actores, la complejidad de lograrlo sin un marco institucional fuerte.....	69
Conclusiones.....	74
Referencias bibliográficas	78
Anexos	86



Índice de tablas

Tabla 1. Factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación....	18
Tabla 2. Sobre los tipos de articulación según nivel de intensidad	21
Tabla 3. Resistencias que dificultan la articulación de actores	23
Tabla 4. Características de los Tambos	25
Tabla 5. Funciones de la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios	37
Tabla 6. Funciones de las Unidades Territoriales	38
Tabla 7. Los Tambos pioneros de Puno ubicados la región altitudinal Puna ...	47
Tabla 8. Características de los Tambos pioneros de Puno ubicados la región altitudinal Puna.....	47
Tabla 9. Intervenciones según marco de articulación 2017-2019 de Tambos pioneros de Puno	58



Índice de figuras

Gráfico 1. Fases del "Ciclo de Políticas Públicas" según Subirats	16
Gráfico 2. Ejes estratégicos según ciclos de vida	29
Gráfico 3. Línea del tiempo sobre Tambos	31
Gráfico 4. Distribución de los Tambos y PIAS en el mapa del Perú hasta mayo 2021	34
Gráfico 5. Organigrama del PN-PAIS	36
Gráfico 6. Composición de Unidad Territorial	39
Gráfico 7. Procesos del PN- PAIS	40
Gráfico 8. Procedimiento del Diagnóstico de las necesidades y potencialidades del ámbito de influencia de la plataforma de servicios fijas	42
Gráfico 9. Procedimiento de Articulación de Intervenciones y Servicios	43
Gráfico 10. Niveles de articulación del diseño del PN-PAIS en su modalidad fija	44
Gráfico 11. Provincias de Puno donde los Tambos pioneros se encuentran presentes	46
Gráfico 12. Total de intervenciones en los Tambos pioneros en el periodo 2015-2019	53
Gráfico 13. Total de atenciones en los Tambos pioneros en el periodo 2015-2019	54



Introducción

La pobreza, las desigualdades y la exclusión siguen siendo problemáticas y continúan aquejando a la población de los distintos países de América Latina. Los primeros esfuerzos realizados por la mayoría de los países de la región en miras de combatir estas situaciones estuvieron alineados a la superación de la pobreza monetaria desde una perspectiva de desarrollo económico. Sin embargo, esta estrategia por sí sola resulta cuestionable ya que la evidencia demuestra que la situación continúa siendo preocupante. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019), en el 2018, el 30.1% de la población latinoamericana se encontraba en pobreza y 10.7% en pobreza extrema. Asimismo, esta situación se complejizó con la llegada de la pandemia. Para finales del 2020, se estimó que 214,7 millones de personas en la región se encontrarían en condición de pobreza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020). Respecto a las desigualdades, la CEPAL también estimó que el índice de Gini fluctuaría entre 0.5% y 0.6% lo que representa un retroceso en la región en los últimos 20 años en materia de desigualdades (CEPAL, 2020). Sin embargo, las brechas ya eran persistentes en el tiempo y se evidenciaban en diversas dimensiones como la salud, educación, ingresos, género, entre otros. Estas desigualdades han demostrado la existencia de diferencias sustantivas entre la población rezagada y los más aventajados dentro de un mismo país (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2016).

Según reportes del INEI en el caso peruano para el año 2018, se estimó que el porcentaje de población en pobreza sería más del 20% del total¹. Además, la brecha entre zonas urbanas y rurales se estima que es de casi el 30%². Asimismo, Perú experimenta un contexto donde las brechas de desigualdad territorial son amplias en aspectos como acceso a servicios básicos³, educación⁴, entre otros. En relación con

¹ Población en situación de pobreza monetaria, según ámbito geográfico 2009-2018. Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares

² Población en situación de pobreza monetaria, según ámbito geográfico 2009-2018. Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares

³ Para el 2018, la brecha en acceso de abastecimiento de agua por red pública es de más del 20%, la brecha en acceso a servicio de alcantarillado u otras formas de disposición sanitaria de excretas es de más del 61% y la brecha de hogares con acceso al servicio de energía eléctrica mediante red pública es de más del 15%. Fuente: Acceso a los servicios básicos en el Perú 2013-2018 – INEI

⁴ Se observa que la población de 25 a más años de las zonas urbanas presenta mejor nivel educativo que la población de área rural, donde la mayor parte de la población rural solo logra concluir estudios

esto, diversos autores han enfocado sus investigaciones en las desigualdades territoriales a nivel subnacional teniendo como ejemplo al Perú, el cual han reconocido como un modelo con índices altos de diferencias para la entrega de servicios a los ciudadanos entre sus territorios (Otero-Bahamon, 2019; Enriquez et al., 2017; Giraudy y Pribble, 2018).

En ese sentido, los programas sociales peruanos (como Juntos, Cuna Más, PRONABEC, entre otros) han servido como respuestas a algunas de estas problemáticas presentes en sectores bastante vulnerables de la población. El Estado peruano ha venido realizando dichos esfuerzos dirigidos a población de zonas rurales a través de proyectos, programas y políticas sociales para la reducción de la pobreza y el logro de la inclusión social. Uno de estos esfuerzos es el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PN-PAIS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). El objetivo de este programa es ofrecer una presencia efectiva del Estado en las zonas rurales del país y coadyuvar a su desarrollo económico, social y productivo con el objetivo de contribuir a su inclusión social a través de sus dos modalidades: plataformas fijas (Tambos) y plataformas itinerantes (PIAS). La particularidad de este programa es que trabaja, básicamente, a través de la articulación con actores del gobierno central, gobierno regional, gobierno local, organismos autónomos (RENIEC, Defensoría del Pueblo, entre otros), ONGs y/o el sector privado para el logro sus objetivos.

Esta tesis busca contribuir a la comprensión de la implementación de políticas públicas a nivel territorial en zonas alejadas donde el Estado históricamente ha estado ausente haciendo énfasis en la articulación como herramienta para lograr una mejor respuesta. En ese sentido, se plantea utilizar al Programa Nacional PAIS como caso de análisis. PN-PAIS opera en diversos territorios caracterizados por ser zonas rurales y rurales alejadas del Perú, teniendo como principal objetivo brindar atenciones a los beneficiarios a través de servicios que son productos de articulaciones que realiza el programa con actores previamente identificados como gobiernos regionales o empresas privadas. Asimismo, es implementado a través de dos tipos de plataformas. Sin embargo, esta tesis se centra solo en las experiencias de articulaciones de sus

al nivel de primaria. Asimismo, el analfabetismo en zonas rurales es cuatro veces más que en zonas urbanas. Fuente: Indicadores de Educación por Departamento 2008-2018 - INEI

plataformas fijas denominadas Tambos⁵. La investigación indaga en el marco de articulaciones que se realizan en estas plataformas y trata de identificar los determinantes de estas (limitadas) articulaciones.

La tesis argumenta, a nivel descriptivo, que dentro de los Tambos existe una predominancia de articulaciones de tipo bilateral que terminan en intervenciones sectoriales y pocos casos de tipo multilateral, ya sea multisectorial o intergubernamental. Este hallazgo contrasta con los objetivos declarados del programa que en temas de articulación busca realizar intervenciones de manera sectorial, multisectorial e intergubernamental. La cuasi-ausencia de articulaciones multisectoriales e intergubernamentales sugiere una brecha respecto al diseño del programa y predominancia de una articulación solo bilateral en términos sectoriales. A nivel explicativo, la tesis sostiene que las articulaciones se sostienen en factores de agencia a pesar de existir otros factores que complejizan su concretización como lo son la falta de planeamiento presupuestal, el contexto geográfico retador y la precariedad de los recursos con los que cuentan los encargados de la articulación territorial. Sin embargo, la limitada acción multilateral se debe a que la capacidad de la agencia no logra sostener resultados más complejos como lo son las intervenciones producto de articulaciones multilaterales. Además, se halla que el problema no es la falta de espacios institucionales, sino la falta de uso de estos.

La investigación se centra en los Tambos ya que este tipo de plataforma es la que cuenta con más tiempo de funcionamiento y con mayor presencia a lo largo del país. Según la página institucional del PN-PAIS a mayo de 2021, el programa contaba con 468 Tambos a nivel nacional. Sin embargo, esta tesis se enfoca solo en las experiencias de los primeros Tambos creados, a los que se ha denominado “Tambos pioneros”. El motivo de esta selección responde al hecho de que estos cuentan con mayor experiencia en la implementación del programa. De los sesenta Tambos creados durante el periodo inicial del programa (2012), la mayoría se encuentran en la región de Puno (18), por lo que se eligió trabajar con las plataformas fijas de dicha región. Estos Tambos pioneros de Puno se encuentran, específicamente, en dos niveles altitudinales: Suni (3500-4000 m.s.n.m.) y Puna (4000-4800 m.s.n.m.). Aunque en su mayoría se encuentran en la región altitudinal Suni (10), se ha optado por

⁵ Las PIAS no se trabajaron en esta tesis debido a que se considera que operan bajo otro tipo de procesos. Agregarlas sobrepasa la capacidad de la investigación.

analizar aquellos ubicados en la región altitudinal Puna (8) ya que la altura supondría otro desafío para el desempeño de la implementación. Cabe resaltar que, se optó por la selección de un grupo de Tambos con el objetivo de analizar el programa a través de estos.

La tesis se estructura en tres capítulos. El primer capítulo presenta el estado de la cuestión respecto a lo teorizado en las políticas sociales para la reducción de la pobreza en América Latina y, en específico, en el Perú, enfocándose en los programas sociales. Asimismo, se presenta el marco teórico-conceptual respecto a la implementación de políticas públicas, el enfoque integrativo y las coordinaciones. Por último, se plantea la metodología utilizada y se justifica la selección de los casos. El segundo capítulo describe el funcionamiento del programa, su fase de implementación, el grupo de Tambos pioneros y la experiencia con el proceso de articulación a partir de las experiencias recogidas de los actores territoriales. El tercer capítulo presenta los principales hallazgos del estudio. Por un lado, en base a la evidencia sistematizada, se postula la predominancia de las articulaciones bilaterales frente a las multilaterales. Por otro lado, se presenta a la agencia como el factor que permite generar articulaciones. Asimismo, los factores de planeamiento presupuestal, contexto geográfico y de recursos como problemáticas que complejizan el proceso. Finalmente, se presenta el marco multilateral evidenciado en el programa y su dificultad de sostenerlo en base a la agencia en un contexto de limitado uso de los espacios institucionales. En el último capítulo, se presentan las conclusiones y reflexiones.

1. Capítulo 1: Aproximaciones teóricas y diseño de investigación

1.1. El Estado de la Cuestión: Las Políticas Sociales en Combate a la Pobreza en el Perú

El principal tema en el que se enmarca la investigación es la problemática de las políticas sociales en combate a la pobreza. En ese sentido, el presente capítulo tiene como objetivo revisar los estudios sobre las políticas sociales en el Perú haciendo hincapié en los esfuerzos del Estado traducidos en programas sociales que están enfocados a la reducción de la pobreza en las últimas dos décadas. En relación con eso, la primera parte de este subcapítulo revisa las políticas sociales a nivel latinoamericano, con particular énfasis en el debate entre focalización y universalización, y las estrategias adoptadas respecto de la reducción de la pobreza. En la segunda parte, se presentan las políticas sociales adoptadas en el Perú a través de los gobiernos de los presidentes que cumplieron mandato durante el siglo XXI. La tercera parte presenta lo teorizado respecto a los programas sociales en el Perú con el objetivo de evidenciar los principales cuestionamientos al respecto. Finalmente, se exponen las conclusiones del estado de la cuestión haciendo énfasis en la necesidad de analizar programas como el PN-PAIS que presentan respuestas desafiantes como lo es articular en un contexto fragmentado como lo es el peruano.

1.1.1. Políticas sociales contra la pobreza en América Latina

En la última década, diversos estudios sobre política social en América Latina se han basado en examinar los avances alcanzados en materia de reducción de la pobreza. En general, los resultados reflejan la continuidad de brechas socioeconómicas amplias dentro de la población de los países latinoamericanos. A pesar de los esfuerzos para reducir su impacto, la pobreza y desigualdades siguen siendo problemáticas estructurales que enfrenta la región, convirtiéndola en la más desigual del mundo (Abramo et al., 2019, p. 10). Como sostienen los autores del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), “a pesar de notables avances económicos y sociales, las brechas entre quienes consiguen disfrutar de estas mejoras y quienes permanecen en situación de marginalidad, desventaja y exclusión, persisten en el tiempo” (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2020, p. 15).

Frente a esta problemática, existen varios debates sobre los enfoques de combate a la pobreza adoptadas por los gobiernos latinoamericanos en las últimas

décadas. Por un lado, se destaca la discusión alrededor de la dicotomía universalización-focalización respecto al alcance poblacional de las políticas sociales. Una de las perspectivas plantea que la provisión universal de ayuda social resulta muy costosa para su implementación. En esa línea, Martínez Franzoni (2008, p. 43) postula que la política social del modelo desarrollista, la universalización, se percibió como muy costosa por lo que fue reemplazada por una política social viable y de bajo costo con énfasis en la reducción de la pobreza, así se adoptan acciones diseñadas en base a la focalización. Por eso, la focalización se percibe de forma positiva, ya que ha permitido a los gobiernos reducir la pobreza de manera más efectiva y a un menor costo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 66).

Por el contrario, se encuentran posiciones que cuestionan lo positivo de la focalización. A partir de la observación de algunos casos de la región, se evidencia que la perspectiva negativa hacia las políticas sociales universales y la confianza por los programas focalizados como fuentes de resolución de la pobreza terminaron por tener efectos negativos como su uso asistencialista o la ineficiencia de la administración para la entrega de los servicios (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 67). Desde esta visión, la focalización no es concebida como la solución efectiva para la reducción de la pobreza. Por el contrario, distintos estudios habrían demostrado que mientras más universales son los sistemas de protección social, más redistributivo sería su impacto para el alivio de la pobreza y la reducción de las desigualdades (Lavinás, 2014, p. 45).

A pesar de este debate, es innegable que la focalización constituye un modelo predominante en la región latinoamericana. Este modelo representa un legado de la inserción de las Redes de Protección Social (RPS)⁶ cuyo principal ejemplo son los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Es importante recalcar, que la inserción de las RPS permitió el incrementaron de las agendas en materia de política social en diversos países a lo largo de América Latina (Correa, 2009, p. 76). En otras palabras, el contexto que llevó a la proliferación de la focalización se logró a partir del

⁶ Las Redes de Protección Social son generalmente definidas como esquemas de transferencias de diverso tipo, sean estas directas (condicionadas o no condicionadas, de alimentos, dinero o vouchers) o indirectas (fondos de inversión social)" (Correa 2009, p.76). Fuente: Programa de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público – Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)

aumento de los PTC en los países de la región. Un proceso que se evidenció con intensidad entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI.

Ciertamente, en 1997 solo tres países de América Latina habían puesto en marcha programas de transferencia monetaria condicionada, mientras que una década después prácticamente todos los países de la región ya contaban con uno (Lavinás, 2014, p. 7). El modelo de transferencia monetaria condicionada es uno de los tipos de estrategia en programas sociales utilizados por excelencia en la región, como es el caso de Progresa en México o Bolsa Familia en Brasil, cuya implementación ha sido reconocida debido a ser barata, fácil de gestionar y con réditos políticos (Lavinás, 2014, p. 45). Este tipo de programas es categorizado como de protección social no contributiva y representa un elemento importante de las estrategias y políticas de superación de la pobreza en América Latina (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016, p. 17).

La literatura sobre políticas sociales enfocadas a los programas estatales de alivio a la pobreza en América Latina es muy amplia. Sin embargo, es de interés para esta investigación abordar los estudios sobre políticas y programas sociales enfocados en las poblaciones que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema monetaria localizadas en zonas rurales. Rossel (2012, p. 25) argumenta que muchos de los sistemas de protección social se construyeron entorno a un modelo excluyente con Estados mínimos, modelos de inserción laboral que no contemplaban la particularidad complicada del ámbito rural o modelos duales donde las políticas combinaban métodos universalistas estratificados en las zonas urbanas con una exclusión muy clara de los sectores rurales.

Por un lado, se encuentra que no existe un enfoque de desarrollo rural ni acciones articuladas entre actores que deberían estar involucrados. Un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) explica que “la mayoría de los países de la región carecen tanto de una estrategia como de una institucionalidad responsable de abordar el desarrollo rural, lo que da como resultado un conjunto disperso de actividades públicas, bajo la forma de programas y proyectos, predominantemente de índole sectorial, desconectadas entre sí y muchas veces también respecto a las realidades específicas de las que pretenden hacerse cargo” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2013, p. 60). En ese sentido, son diversos los programas que no toman

en cuenta el enfoque que apunta a la pobreza rural como heterogénea y, en consecuencia, no describen diferentes perfiles de grupos objetivo (David y Ortiz, 2003, p. 453).

Además, otro de los temas relacionados a la población rural de los que se ha teorizados y debatido es la superación de la pobreza a través del crecimiento económico a partir del trabajo remunerado. Sin embargo, hay autores que, aunque admiten al trabajo como un pilar fundamental para la superación de la pobreza, plantean que este no sería suficiente. De esa forma, este mecanismo debería darse en conjunto con la reducción de las brechas de acceso a los bienes públicos sociales, a través de seguimientos y programas especiales que aseguren las mejores condiciones de vida de los pobladores rurales y condiciones de desarrollo en base a su autonomía (Ramírez et al., 2015, p. 6). Así, la literatura se refiere a una doble inclusión –social y laboral– donde los Estados garanticen un acceso universal a los servicios de calidad y a la infraestructura básica, y al acceso a través de trabajo remunerado de calidad a un nivel de ingresos que les permita salir de la pobreza monetaria (Abramo et al., 2019, p. 20).

1.1.2. La pobreza y las políticas sociales en el Perú en el siglo XXI

Las políticas sociales en el Perú se remontan a experiencias desde el siglo pasado. Sin embargo, se considera que es relevante para la presente tesis hacer un recuento de las experiencias peruanas en políticas sociales realizadas desde el periodo de transición a la democracia del 2000. Durante este periodo definido, en su mayoría, las políticas sociales continúan desarrollándose bajo el eje prioritario de la reducción de la pobreza (ejemplo de ello son los diversos programas del MIDIS). Aunque el porcentaje de población en pobreza ha disminuido a lo largo de los últimos años⁷, las estadísticas de aproximación a la pobreza en el territorio peruano demuestran la persistencia de niveles de pobreza elevados, sobre todo en zonas rurales. Se estima que para el 2018 el 20.5% del total de la población se encontraba en situación de pobreza. Mientras que, la incidencia de ésta según área de residencia representa una brecha de 27.7% entre área urbana y rural⁸.

⁷ En el periodo 2009-2018, se estima una reducción del 13% del total de población en el Perú. Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

⁸ Población en situación de pobreza monetaria, según ámbito geográfico, 2009-2018. Fuente: INEI-ENAHOG.

Se presenta una recopilación desde el gobierno de transición de Valentín Paniagua hasta mediados del segundo gobierno de Alan García (2006-2011). Al periodo 2000-2005, Vásquez (2010, p.285) lo denominó como “la búsqueda de la economía social de mercado”. Durante el gobierno de transición de Paniagua (2000-2001), predominó la instalación de las bases para un mayor diálogo con las ONGs, las mismas que suplían las deficiencias en gasto social en el Perú hasta ese momento. Se buscó la incorporación de sus integrantes en puestos claves del gobierno, en espacios de formulación de políticas y en la elaboración de planes con enfoque de derechos (Vásquez 2010).

Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), existió un discurso más participativo para la realización de planes en materia social. Sin embargo, como menciona Vásquez (2010), se suscitó la construcción de dos ejes importantes en materia social que mostraron dificultades de comunicación entre ellos. De esa manera, mientras el Ministerio de Economía y Finanzas realizaba una mejora en la eficiencia, eficacia y transparencia del gasto social, los ministerios sociales (como Educación, Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) realizaban distintos planes y capacitaciones para materializar el enfoque de derechos bajo un plano de descentralización en ámbito organizacional. Mauro (2006, p.375) argumenta que durante este periodo de gobierno no se pudo lograr la compensación hacia los menos aventajados en materia de servicios que permitieran la generación de capital humano, sino que las políticas sociales estaban orientadas a la provisión de bienes como alimentos. Por otro lado, es importante resaltar que durante este gobierno se realizó el Acuerdo Nacional, el cual establece como Política de Estado al eje de Equidad y Justicia Social que incluye temas como la reducción de pobreza, el acceso universal a educación, salud, empleo digno, entre otros⁹.

Con el segundo gobierno de García (2006-2011), se partió desde una crítica y propuesta de reforma respecto a las políticas sociales implementadas, crítica que se tradujo en la aprobación del Plan de Reforma de Programas Sociales con el Decreto Supremo N°029-2007-PCM. Como lo menciona Vásquez (2010), existía una claridad respecto a los documentos formulados como políticas sociales ya que estos se

⁹ El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio de 2002 y consta de un conjunto de políticas de Estado que tienen el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. Fuente: <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>

realizaron alrededor de determinadas prioridades. Además, aunque existieron esfuerzos por establecer una articulación vertical y multisectorial, la brecha entre lo que se prometía y los resultados se tornó evidente. Por dicha razón, el gobierno retornó al uso de núcleos ejecutores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y a incrementar el gasto público social con fines paliativos a las tensiones sociales. Asimismo, uno de los esfuerzos importantes de este gobierno representó la creación de la Estrategia Nacional CRECER para atacar los principales problemas asociados con la pobreza; sin embargo, los avances de esta se concentraron en la desnutrición (Trivelli, 2015).

El gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) representó una mayor atención a las políticas y programas sociales a partir de un enfoque orientado a la inclusión social. Uno de los grandes hitos que marcó su gestión en esta temática fue la creación del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS) en octubre del 2011. Como lo menciona Vargas Winstanley (2014), el MIDIS se creó con el objetivo de articular la política de desarrollo e inclusión social del país basada en el acceso a servicios de calidad y el desarrollo de capacidades dirigidos, principalmente, a la población en pobreza. El logro de los objetivos planificados por este Ministerio requirió la creación de una estrategia de acción propia y de articulación con otros sectores y niveles de gobierno (Trivelli, 2015). Así, se creó la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer”, la cual se compone de los ejes de Nutrición infantil, Desarrollo infantil temprano, Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, Inclusión económica y Protección del adulto mayor. Asimismo, esta estrategia toma en consideración un enfoque de ruralidad para la definición de la población a la que está dirigida ya que históricamente es una de las circunstancias asociadas al proceso de exclusión en el Perú (MIDIS, 2018a).

En la actualidad, el MIDIS cuenta con seis programas orientados al logro de sus metas y con relación a su estrategia nacional. Aunque las políticas sociales no son exclusivas de este ministerio, el grueso de los esfuerzos de los últimos gobiernos en la temática se evidencia en los programas sociales del MIDIS. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, sucesos como el del Niño Costero o la pandemia por el COVID-19 han tornado más evidente las continuas brechas que aún no se han podido reducir de manera significativa en el Perú.

1.1.3. Los programas sociales en Perú

Hasta este momento, el subcapítulo se ha desarrollado tomando como objeto de estudio a las políticas sociales. Sin embargo, la investigación se centra, en específico, en los programas sociales que son entendidos como las puestas en práctica de las políticas (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012). Los programas sociales creados por el Estado peruano constituyen el núcleo más importante en materia de políticas sociales. En general, la literatura existente aborda temas como el impacto de los programas sociales, las limitaciones y alcances de estos y el análisis con propuestas de mejora para sus funcionamientos. Esta sección presenta los principales hallazgos de los estudios sobre los programas sociales peruanos.

Uno de los programas sociales más estudiados es Juntos¹⁰, el programa peruano de transferencia monetaria condicionada. La literatura lo ha abordado desde perspectivas que analizan el impacto y otras que abordan temas sobre la implementación. Del Pozo (2014, p. 58), a partir de un análisis de impacto, plantea que la evidencia sugiere que la participación de las mujeres en el programa incrementa el nivel de violencia de pareja. A su vez, Glave (2016, p. 51) postula un impacto positivo del programa en las mujeres ya que ha mejorado su capacidad de negociación, siendo la afiliación al programa una de las razones de la generación de su empoderamiento.

Por otro lado, se encuentran trabajos sobre su implementación, sobre todo centrados en la importancia de los agentes implementadores más cercanos a la población. Soto (2018, p. 73) plantea que la importancia de la corresponsabilidad del programa en la implementación se da a través de un enfoque retrospectivo, donde prima el accionar de los gestores locales de Juntos. En la misma línea, Montes (2017, p. 95) argumenta que los gestores locales o “burócratas de la calle” son esenciales, ya que serían los principales implementadores del programa. Por último, se encuentra una mirada de énfasis en la articulación. Machuca (2014, p. 3) postula que en el caso del programa Juntos se puede detectar la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno.

¹⁰ El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) es un programa del MIDIS que contribuye a generar capital humano dentro de los hogares, asegurando la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción, ejecutando transferencias económicas condicionadas a familias de la población rural y urbana en pobreza.

Otros programas del MIDIS también han sido casos de estudios de diversas investigaciones que, en cierta medida, siguen los enfoques de implementación e impacto ya planteados. En el caso de la desnutrición infantil, Vásquez (2013, p. 91) analiza el programa Qali Warma, centrándose en el impacto de la eficiencia de éste para luego compararlo con el pasado esfuerzo que realizaba el PRONAA. Asimismo, un trabajo más reciente analiza el papel fundamental de los programas sociales en la lucha de reducción de la desnutrición crónica infantil a partir de un análisis estadístico, donde encuentra que el programa Juntos habría tenido efectos positivos al respecto, mientras que en el caso del Vaso de Leche este efecto no sería significativo (Camos, 2018, p. 81).

Rey (2015, p. 78), enfocándose en la implementación del programa social Cuna Más, concluye que este cuenta con deficiencias en la gestión de recursos humanos debido a la delegación de gran parte de las tareas y competencias a la madre cuidadora, agente voluntario y sin remuneración del programa. Sobre el mismo programa y haciendo énfasis en el impacto, Arriaga (2016, p. 117) concluye que, aunque las intervenciones se realizan de manera articulada, el desarrollo de estas no estarían siguiendo el modelo de preparación para el futuro, sino solo garantizando un efecto paliativo. También sobre impacto, García (2014, p.30) analiza el programa Pensión 65, programa de pensiones no contributivas hacia adultos mayores, concluyendo que este resulta limitado en combate a la problemática tanto por temas de cobertura como monetario debido a los montos por debajo del promedio del sistema de pensiones existente (AFP y ONP).

Los programas sociales del Perú siguen un modelo de focalización centrada en la pobreza monetaria. Coincidentemente, la mayoría de la población que se encuentra en este tipo de pobreza se ubica en sectores rurales del país, lo cual también significa que se encuentran en una condición de desigualdad. Sin embargo, no todos los estudios toman en cuenta esta variable que además no es heterogénea. Mora (2017, p. 110) realiza un análisis sobre el impacto del bienestar social de los programas que llegan a la población rural basado en percepciones. En esa línea, concluye que Pensión 65 y Juntos tendrían un efecto significativo en la percepción de mejora de nivel de vida, mientras que no se evidenciaría lo mismo para el caso de Qali Warma.

De manera más directa, existen también trabajos sobre el proyecto Haku Wiñay¹¹ de FONCODES, el cual está exclusivamente dirigido a poblaciones del sector rural. En el estudio realizado por Escobal y Ponce (2016, p. 182), los autores analizan el impacto de dicho proyecto en las zonas rurales donde además existe una cobertura importante del programa Juntos. Su investigación resalta que existe una sinergia de esfuerzos de ambos programas que implicaría reducir la vulnerabilidad de los hogares más pobres a través de un ingreso mínimo, garantizado a su vez la construcción de capacidades que eleven su bienestar. Asimismo, Heredia (2017, p. 89) realiza un estudio sobre el mismo proyecto, enfocado en los hogares con economías de subsistencia, evidenciando que existirían limitaciones para la superación de su condición. Sin embargo, el proyecto Haku Wiñay habría significado un primer paso a la inserción básica al sistema financiero de los hogares usuarios.

La estrategia del MIDIS contempla el trabajo articulado como fundamental por lo que es aplicado en las acciones de sus distintos programas. Sin embargo, el Programa Nacional PAIS resalta ya que trabaja básicamente en base a esta consigna. Desafortunadamente, es un programa social que no ha sido profundamente estudiado. Entre los estudios realizados, Garay et al. (2018) analizan el funcionamiento de las plataformas itinerantes (PIAS) argumentando que la implementación de las PIAS no se sostenía en decisiones técnicas y objetivas, debido a la intervención de la política en la decisión, lo que no era necesariamente negativo ya que permitía lograr objetivos. Por otro lado, Yarasca (2019, p. 162) realiza un análisis sobre los Tambos la modalidad fija que junto a las PIAS conforman el PN-PAIS. A pesar de que su trabajo está enfocado en las limitaciones técnicas-arquitectónicas, la investigación constató la dificultad del Estado para ofrecer el acceso a servicios básicos y la superación de la pobreza desde una mirada multidimensional, por lo que presenta a los Tambos como una oportunidad para lograrlo.

1.1.4. Conclusiones

Este subcapítulo tiene el objetivo de problematizar y contextualizar el pasado reciente y el presente de los programas sociales en el Perú. Explicar la realidad latinoamericana permite comprender los grandes debates y procesos en los que se

¹¹ Haku Wiñay es un proyecto de desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos para incrementar y diversificar los ingresos autónomos sostenibles en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema ubicados en centros poblados rurales de la costa, sierra y selva del Perú.

enmarca la experiencia peruana. Además, este primer subcapítulo permite dar una entrada a los esfuerzos en zonas rurales donde, históricamente, el alcance estatal ha sido limitado prueba de ello es la amplia brecha de pobreza entre los sectores urbanos y rurales.

Con respecto al caso peruano, se ha presentado una breve descripción de las decisiones en política social durante el siglo XXI, haciendo énfasis en la población en pobreza monetaria, la cual ha sido objetivo de los esfuerzos realizados en este periodo. Así, se evidencia como la política social en los últimos años aquejaba de problemáticas actuales como la dificultad de articular de manera vertical y multisectorial a pesar de la identificación de la necesidad de realizarlo.

Gran parte de los esfuerzos de la política social peruana se siguen dando a través de programas sociales. Debido a ello, la última parte de este subcapítulo presenta diversos estudios académicos relevantes sobre este tema en el contexto peruano. Esto permite identificar los enfoques comunes de investigación como lo son la implementación y el impacto, así como las brechas de estudio. De esa manera, resalta que no todos los programas han sido abordados con el mismo esfuerzo por lo que quedan vacíos necesarios de investigar.

La política social es un tema ampliamente abordado en la academia. Existen diversos temas, enfoques y casos para abordarla. Sin embargo, la presente investigación encuentra que existe un vacío en la literatura sobre los casos peruanos. Uno de los consensos de los últimos años en la política social peruana es la necesidad de la acción articulada. A pesar de ello, no se cuenta con suficientes trabajos académicos que permitan conocer a profundidad la situación.

Asimismo, el Programa Nacional PAIS es de los programas menos estudiados, pero que opera en base a la articulación. Teniendo en cuenta todo ello, su análisis es una apuesta particularmente interesante debido a la complejidad que supone su operatividad en un Estado altamente fragmentado como el peruano. En ese sentido, este análisis busca colaborar con los escasos esfuerzos encontrados en la literatura sobre este programa que permitan comprenderlo mejor, pero sobre todo que colaborar con el desarrollo de conocimiento sobre el uso de la articulación por el Estado peruano.

1.2. Marco teórico-conceptual

1.2.1. Las políticas públicas y el ciclo de políticas

Según Subirats, la política pública posee definiciones diversas que tienden acentuar algún factor de esta (Dye, 1972; Thoening, 1985; Mény y Thoening, 1989; Lemieux, 1995; Anderson, 1984; Laswell y Kaplan, 1950, entre otros). Para fines de este trabajo, se define a la política pública como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos-cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (Subirats 2012, p.38).

El análisis de políticas públicas implica pensar en una herramienta analítica comúnmente utilizada que es el ciclo de una Política Pública (*policy cycle*). Como ya se mencionó, esta concepción es planteada por etapas o fases con fines analíticos ya que el esquema no es rígido ni mecánico. Asimismo, tampoco sería racional. En esa línea, Lindblom (1991) plantea que resultaría inútil y simple pensar que las políticas públicas se desarrollan de manera racional en un contexto en el que unos diseñan y otros ejecutan.

Teniendo esto en cuenta, Subirats (2012, p. 44) propone un marco analítico definiendo a este concepto más como “un soporte a esa búsqueda de sentido en las decisiones tomadas en el marco de una política pública, que como algo real y rastreable”. De esa manera, tomando en cuenta los esfuerzos previos de distintos autores desde la mirada cíclica del análisis de las políticas públicas, las fases propuestas por Subirats para describir el ciclo de políticas públicas son cinco: surgimiento y percepción de los problemas, incorporación a la agenda política, formulación de la política, implementación y evaluación.

Gráfico 1. Fases del "Ciclo de Políticas Públicas" según Subirats



Fuente: Elaboración propia en base a Subirats (2012)

1.2.2. La complejidad de la implementación

Una de las etapas del marco analítico cíclico antes presentado es la referida como "implementación". A continuación, se profundizará en esta fase ya que es la etapa de la política que se analiza de la política pública objeto de análisis de esta tesis. En ese sentido, se presenta lo teorizado respecto a la definición de implementación, la brecha de implementación y los factores que influirían en esta etapa.

La implementación puede ser entendida como la puesta en marcha de lo diseñado previamente. Van Meter y Van Horn (1993) consideran que la implementación son todas aquellas acciones a corto y largo plazo efectuadas por agentes públicos o privados, con miras al cumplimiento de objetivos pre establecidos. Aunque esta fase podría ser intuitivamente sencilla ya que supondría aplicar un plan que ya está elaborado, este proceso dista de ser sencillo.

Para Subirats y Varone (2012), esta fase es más compleja de lo que se puede imaginar ya que implica la adaptación de la política a situaciones específicas en las que serán desafiadas por diversos mecanismos de filtro como la no ejecución, la aplicación selectiva, etc. Asimismo, como menciona Revuelta (2007), este es un proceso que se da entre el planteamiento de la política y los resultados de esta, que podría estar influenciado por diversas variables independientes, tanto actores como

factores, que podrían apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados para determinada política pública. Navarro (2013) plantea que en los procesos de diseño e implementación intervienen tanto la complejidad de los problemas mismos como diversos actores. Entonces, se puede decir que al momento de implementar surgen diversas limitaciones para llevar a cabo la política.

Grindle (2009) plantea que las políticas públicas podrían elaborarse en un plano legal, más ello no garantiza que estas serán ejecutadas con efectividad. En ese sentido, la autora denomina brecha de implementación a aquella disparidad que existe entre lo que se enuncia como política y lo que finalmente se ejecuta. En ese sentido, la complejidad propia de la misma política o el contexto económico, política o social hostil al cambio en el que se desarrollan las políticas serían fuentes que explicarían el surgimiento de una brecha de implementación.

Partiendo de la premisa de existencia de una brecha de implementación y la experiencia de diversos trabajos sobre implementaciones exitosas y otras que no obtuvieron los resultados esperados, Rubio (2013) identifica que existen cuatro tipos de factores más comunes que condicionan el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas: inherentes al diseño de la política, inherentes a los recursos de la política, inherente a los actores e inherente a factores externos (Tabla 1).

Tabla 1. Factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación

Tipo	Factores
Inherente al diseño de la política	<ul style="list-style-type: none"> - Claridad de objetivos - Validez de la teoría causal de las acciones propuestas - Complejidad del cambio involucrado - Cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos - Grado de control sobre la política
Inherentes a los recursos de la política	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a recursos materiales y financieros - Capacidad técnica - Políticas de incentivos
Inherentes a los actores	<ul style="list-style-type: none"> - Multiplicidad de actores - Divergencia de agendas y metas - Intereses afectados - Coordinación y comunicación - Apertura al cambio y motivación de los funcionarios - Capacidad de adaptación
Inherentes a factores externos	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiente político - Desastres naturales - Guerras, levantamiento y actores terroristas - Huelgas - Crisis económicas

Fuente: Tomado de Rubio (2013)

1.2.3. Enfoques de implementación de políticas públicas: el *top-down*, el *bottom-up* y los híbridos.

Según la literatura, existen tres enfoques teóricos para estudiar la implementación de políticas públicas a partir de la gestión de esta: *Top-Down*, *Bottom-Up* e integrativos.

El enfoque *top-down* es una mirada que reconoce a los actores de la cúspide como decisivos en el proceso de implementación. En ese sentido, según Sabatier (1986), el análisis desde este enfoque recae en determinar si lo formulado por los tomadores de decisiones en los espacios centrales se están logrando a través de los implementadores locales. Para Rubio (2013), los modelos de este tipo se desarrollan en contextos donde el control de la toma y ejecución de decisiones está centralización. Este modelo funciona en la medida que se cuenta con una fuerte capacidad

burocrática central que asegure una correcta supervisión del completo proceso de implementación para corroborar que todo se dé como fue planeado.

El enfoque *Bottom-up* para la implementación de políticas públicas supone un tipo de aproximación que permite reconocer que la fase de implementación se da predominando las decisiones y acciones llevadas a cabo por la base de la pirámide administrativa, de esa manera la etapa fluye de abajo hacia arriba (Rubio, 2013). Autores como Hjern trabajan esta aproximación de manera que comienzan con la identificación de las redes de actores involucrados en la entrega de servicios preguntándoles diversos puntos como sus metas, estrategias, actividades y contactos. Luego, proponen utilizar esta red para identificar los actores locales, regionales y nacionales que estarían involucrados en el planteamiento, financiamiento y ejecución de los problemas (Sabatier 1986). Entonces, lo que permite este enfoque es poder analizar la implementación desde el nivel de los burócratas de la calle hasta los creadores de políticas.

Finalmente, se encuentran los enfoques híbridos o integrativos entre lo postulado en los enfoques *top-down* y *bottom-up*. Al respecto, Rubio (2013) plantea que esta perspectiva reconoce que los factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación son diversos y dinámicos por lo que toma lo mejor de cada enfoque dependiendo del caso. Además, la funcionalidad de estos modelos requiere de un esquema institucional que permita y fomente la coordinación entre actores.

En ese sentido, este trabajo requiere de la utilización de una perspectiva multinivel. Morata (2011) plantea que las políticas multinivel, por lo tanto, se constituyen con una novedosa manera de abordar la cuestión social, donde los mecanismos de coordinación y cooperación juegan un rol trascendental: la movilización de intereses en juego y la integración de recursos políticos, humanos, económicos y legales con los que cada nivel estatal cuenta (Morata 2011, citado en Suárez y Gasparrini 2019).

1.2.4. La articulación (o coordinación) de actores

La investigación se basa esencialmente en comprender las articulaciones que se entablan para lograr la operatividad del Tambo. Las articulaciones son entendidas como las coordinaciones con diversos actores para la generación de servicios del programa PAIS en su etapa de implementación.

Según Repetto y Nejamkis (2005), la coordinación es un proceso que resulta de la acción conjunta de dos o más actores involucrados en un determinado fin en común. De manera más detallada, Repetto (2005) postula que la coordinación puede ser entendida como aquel proceso a través del cual se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los distintos actores involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye o redefine un sistema de reglas de juego, formales e informales, donde los actores involucrados encuentran incentivos para cooperar dejando de lado sus intereses e ideologías particulares que podrían estar en conflicto.

Según Licha (2006), la coordinación no es un fin en sí misma, sino un instrumento que permite lograr la consistencia e integralidad de las políticas públicas en contextos de acciones intersectoriales e intergubernamentales, recurriendo a mecanismos de gobernanza y de cambio organizacional. En ese sentido, la coordinación ocurre en diferentes niveles (vertical y horizontal) y con distintos grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos entre diferentes entes).

Sin embargo, no todas las coordinaciones son del mismo tipo para la implementación. Corbett y Noyes (2008) presentan seis tipos de combinaciones de articulación basados en la intensidad de la relación entre actores (Tabla 2). Así, se encuentra la comunicación, la cooperación, la coordinación, la colaboración, la convergencia y la consolidación. Según los autores, las primeras dos representan un primer nivel de articulación, las segundas dos uno medio y las últimas dos uno más sólido.

Tabla 2. Sobre los tipos de articulación según nivel de intensidad

Comunicación	Cooperación	Coordinación	Colaboración	Convergencia	Consolidación
<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos para compartir información • Reuniones interinstitucionales periódicas sobre problemas y oportunidades comunes • Acuerdos informales de "intermediación" de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipos de trabajo, grupos asesores, comités que revisan / aprueban planes • Consenso sobre las mejores prácticas • Diálogo y / o formación entre sistemas • Monitoreo cooperativo / revisión de casos 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos formales entre agencias para "coordinar" • Declaración de misión conjunta / principios • Formación conjunta / reentrenamiento / formación cruzada • Procedimientos contractuales para resolver disputas entre agencias • Reasignaciones temporales de personal • Estándares de elegibilidad coordinados 	<ul style="list-style-type: none"> • Estándares coordinados de calificación del personal • Formulario / proceso de solicitud único • Protocolos comunes de gestión de casos • Administración funcional centralizada • Autoridad coordinada de TI / (re) programación 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones contractuales para transferencias / reasignaciones de fondos • Acuerdos contractuales de "agencia principal" • Recursos mancomunados / contribuciones presupuestarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de servicio y presupuestos de múltiples agencias / múltiples tareas / multidisciplinarias • Equipos de prestación de servicios interinstitucionales sin fisuras • Planificación / división del trabajo / responsabilidad interinstitucional totalmente combinada • Capital humano / activos de capital físico compartidos

Fuente: Elaboración propia en base a Corbett y Noyes (2008)

Además, estos tipos de articulación pueden ser evaluados transversalmente por el tipo de capacidades que poseen los actores. Esto es parte de un análisis político institucional considerando que los actores involucrados en las políticas tienen distintas capacidades, intereses e ideologías que confluyen en parámetros institucionales similares, pero que podrían tener resultados distintos debido a los incentivos a los que pueden estar expuestos (Acuña y Repetto, 2006).

En ese sentido, Leyton et al. (2017), en base a Acuña y Repetto (2006), identifica que al analizar a los actores se deben analizar sus capacidades y como estas influyen en los procesos de gestión de políticas y programas. Así, identifican tres tipos de capacidades: la capacidad política, la capacidad presupuestal y la capacidad organizacional.

La capacidad política es la fuerza relativa que poseen los encargados de coordinar de determinado programa o política, lo que implica liderar el proceso tomando en cuenta aspectos formales e informales de la institucionalidad que le permitan establecer coaliciones. La capacidad presupuestal se refiere a los recursos financieros que permitan realizar sus objetivos a los actores involucrados. Finalmente, la capacidad organizacional es la estructura de roles y funciones, los procedimientos

administrativos y los recursos humanos que constituyan el cuerpo que le hará frente a la gestión de la articulación (Leyton et al. 2017).

Además de la agencia, el análisis institucional para la articulación de políticas se puede complementar indagando sobre los siguientes puntos (Leyton et al. 2017):

- La existencia de incentivos
- La existencia de mecanismos de control
- Las características de los incentivos
- Las características de los mecanismos de control definidos en los arreglos institucionales que enmarcan la articulación

Por último, cabe resaltar que, existen diversas condiciones que obstaculizan o facilitan la articulación. En ese sentido, en base a Leyton et al. 2017, se encuentran cuatro tipos de resistencias: las resistencias de tipo institucional, las resistencias culturales, las resistencias políticas y aspectos estructurales que dificultan la coordinación (Tabla 3).

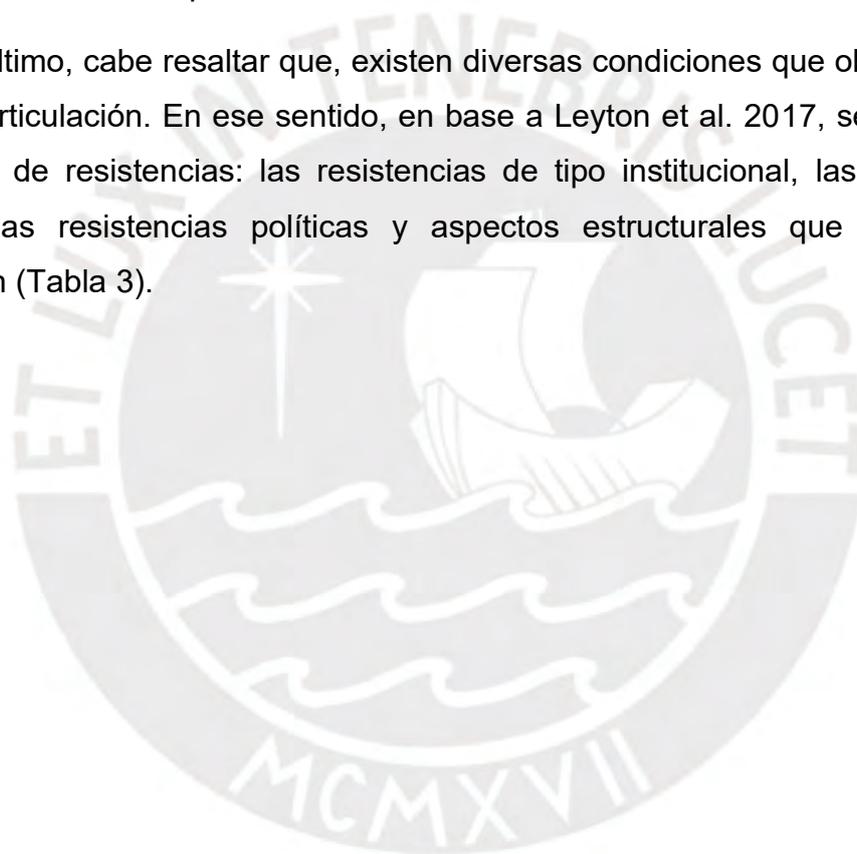


Tabla 3. Resistencias que dificultan la articulación de actores

De tipo institucional	Culturales	Políticas	Estructurales
<ul style="list-style-type: none"> • Aquellas normas que perpetúan restricciones a las acciones conjuntas como lógicas de centralismo, presupuesto sectorial o relaciones intergubernamentales de tipo vertical 	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente, asociadas a la información. Permiten evidenciar las resistencias al cambio de evidencia entre entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Son los desbalances en el poder de los distintos sectores y niveles de gobierno. Asimismo, se toma en cuenta la afinidad partidaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación institucional que desemboca en trabajo compartimentado • Celos profesionales o intereses políticos • Escasa práctica y cultura de diálogo • Intervenciones con dificultad de acoplamiento a contextos heterogéneos • Desigual capacidad institucional entre entidades • Complejidad de las políticas que aportan a la integralidad • Pocos expertos en articulación • Actividad reactiva y sin planificación a mediano plazo

Fuente: Elaboración propia en base a Leyton et al. (2017)

1.3. La metodología de la investigación

En esta parte de la investigación, se desarrolla la metodología que se ha empleado para la tesis. En primer lugar, se presenta el diseño de carácter cualitativo en la que se enmarca la investigación debido al objetivo por profundizar en las articulaciones de los Tambos. Luego, se desarrolla la selección de casos. Resulta imposible para este estudio abordar la totalidad de Tambos. Por esa razón, se seleccionó un grupo de Tambos en base a diversos criterios característicos de los Tambos. Finalmente, se presentan los mecanismos usados para la recolección de la información de un trabajo que ha sido realizado de manera remota debido al contexto de la pandemia del COVID-19.

1.3.1. Diseño de investigación

La presente tesis se enmarca en lo conocido como estudios cualitativos. Una investigación es tipificada como cualitativa cuando adopta un enfoque de explicación que busca determinar las causas de un fenómeno en particular, esto requiere trabajar con pocos casos e identificar la causalidad a través de la profundización del caso (Mahoney y Goertz, 2006). Otros autores plantean que otra forma de identificar un estudio del tipo cualitativo tiene relación con la intención de estudiar en detalle o profundidad uno o pocos casos con el objetivo de evidenciar aspectos particulares de los casos bajo estudio (Aragón y Guibert, 2016). Asimismo, es observacional y de N

pequeña. Es observacional ya que no es manipulada conscientemente por el investigador y este solo recolecta información. Además, es de N pequeña ya que se trata del análisis de un número corto de casos de estudio (Munck y Verkuilen, 2005). En ese sentido, la presente investigación pretende identificar y analizar los factores que influyen en el proceso de articulación de la fase de implementación del programa PAIS en su modalidad fija, a través del análisis en profundidad de la experiencia en relación con algunos de los Tambos pioneros de Puno.

1.3.2. Selección de casos

La selección de casos para el análisis empírico es uno de los elementos fundamentales de la investigación social y política, debido a que éstos son utilizados para representar a un fenómeno, proceso o individuos comparables (Aragón y Guibert, 2016) y permiten obtener hallazgos y conclusiones que van más allá de los casos analizados. En esa línea, en esta sección, se presentan los criterios utilizados para la selección de los casos estudiados de esta investigación. Esta propone explicar el fenómeno de las coordinaciones en temas sociales en el Perú a través del caso de los Tambos del PN-PAIS el cual basa su operatividad en las articulaciones por lo que coordinar es fundamental para el programa.

Para mayo de 2021, el Programa Nacional PAIS contaba con 468 Tambos. Debido a las limitaciones logísticas y contextuales¹² de esta investigación, no es posible realizar una que implique el análisis de todos o la mayoría de Tambos del programa en cuestión. Partiendo de la diferencia entre la población y la muestra (Johnson et al., 2016), entonces, es necesario establecer una muestra con respecto al total de Tambos con el fin de utilizarla para el análisis. Cabe resaltar que, el objetivo de este análisis no busca ser normativo y generalizable a todos los Tambos ya que se toma en cuenta la característica de heterogeneidad de los territorios por lo que cada Tambo requiere de un análisis en específico. Sin embargo, sí busca ser un alcance para cualquiera que esté involucrado en temas de coordinaciones como medio para la solución de problemáticas sociales.

Se realizó una recolección de diversas características relacionadas a los Tambos para determinar los casos de estudio a partir de algunos filtros teniendo como

¹² La limitación logística se base en el hecho de que esta investigación es realizada solo por una investigadora. La limitación contextual se refiere a que esta tesis fue elaborada durante el periodo de la crisis sanitaria mundial de la COVID-19.

objetivo seleccionar a aquellos con mayor experiencia y condiciones más complejas para el ofrecimiento de los servicios. Entre las características o filtros propuestos se encuentran el número de beneficiarios, el nivel altitudinal, la lejanía, el nivel de pobreza de la población objetivo y la antigüedad de los Tambos (Tabla 4).

Como primer filtro para la selección, se utilizó la característica “Antigüedad”. Así, esta consideración busca delimitar los casos de estudio en aquellos que fueron pioneros en el programa ya que son los que cuentan con más experiencia en la implementación de este. Esta consideración es importante en la medida que cuentan con más tiempo de operatividad en términos de relación con los centros poblados en los que se desempeñan y con los actores esenciales para la entrega de servicios. El resultado de esta selección identifica 60 Tambos creados durante el año 2012, los cuales se encuentran en las regiones de Ancash (2), Apurímac (1), Ayacucho (6), Cajamarca (4), Cusco (2), Huancavelica (11), Huánuco (6), Junín (6), La Libertad (2), Loreto (1), Pasco (1) y Puno (18). Sin embargo, como se puede evidenciar, en su mayoría estos se encuentran en la región de Puno. Debido a ello, esta fue la región seleccionada para el análisis

Tabla 4. Características de los Tambos

Característica	Definición	Fuente
Beneficiarios	Número total de beneficiarios del Tambo	Información proporcionada por el programa PAIS
Altitud	Altura en m.s.n.m. en el que se encuentra ubicado el Tambo	Información proporcionada por el programa PAIS
Lejanía	Tiempo de lejanía en minutos entre el Tambo y la ciudad capital de la región	Información proporcionada por el programa PAIS
Nivel de pobreza	Promedio entre el intervalo inferior y superior de la estimación de pobreza	Mapa de pobreza 2018 del INEI
Antigüedad	Fecha de inicio de funciones en el programa PAIS	Información proporcionada por el programa PAIS

Fuente: Elaboración propia

Un segundo filtro para seleccionar los Tambos a investigar fue la ubicación de los Tambos. Como ya se mencionó, los Tambos pioneros se encuentran en Puno en su mayoría y son 18. Sin embargo, están en dos niveles altitudinales distintos como lo

son el nivel altitudinal Suni (3500-4000 m.s.n.m.) y el nivel altitudinal Puna (4000-4800 m.s.n.m.). La mayoría de Tambos pioneros se encuentra en el nivel altitudinal Suni. Sin embargo, este filtro se seleccionó, ya que el nivel de altitud implica otro desafío al momento de ofrecer servicios. En ese sentido, se optó por aquellos que se encuentran en el nivel altitudinal Puna.

Finalmente, resultan los siguientes ocho Tambos pioneros (ordenados de más antiguo a menos antiguo): Quillisani, Parina, Pucachupa, Aymaña, Charamaya, Capazo, Pinaya y Anansaya Puna. Todos los antes mencionados serán utilizados para la presente investigación. En ese sentido, se describirán sus características en el capítulo 2.

1.3.3. Recopilación de información

Respecto a la recolección de información, esta es de tipo primaria y secundaria ya que se obtuvo por medio de entrevistas y registros escritos como informes o documentos oficiales del programa (Johnson et al., 2016). En ese sentido y ante la imposibilidad de realizar trabajo de campo en las respectivas localidades, la investigación recurre a entrevistas semi-estructuradas realizadas de manera remota (Anexo A). Estas entrevistas plantean una serie de preguntas a ciertos actores y permiten recolectar la información proveniente de las respuestas (Aragón y Guibert, 2016). Asimismo, el análisis de esta información es de tipo cualitativo ya que se utilizaron citas, comentarios y anécdotas para proveer de evidencia y soporte el argumento central de la tesis (Aragón y Guibert, 2016). Las entrevistas se realizaron a una serie de informantes clave.

Siguiendo el marco antes definido, es pertinente indicar cuales son los actores que fueron entrevistados para la recolección de información (Anexo B). Asimismo, se recalca que las entrevistas se realizaron tanto por medios telefónicos como por la plataforma de videollamada Zoom. Se entrevistó, a nivel de Unidades Técnicas, al jefe de la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios que se encuentra en un nivel nacional¹³. Por otro lado, se realizaron entrevistas a nivel de Unidades Territoriales. A nivel regional, la comunicación se realizó con el jefe de la Unidad Territorial de Puno. A nivel local, la comunicación se realizó con los Gestores Territoriales de Capazo,

¹³ A julio del 2021, ya no se encuentra en la jefatura de la UAGS. Sin embargo, estuvo en la jefatura desde el 2014.

Parina y Pucachupa. Por último, se estableció contacto con algunos de los actores relacionados al programa como una especialista en articulación del programa y dos ex directores del PN-PAIS.

Con respecto al contenido de las entrevistas a los actores pertenecientes al programa en el nivel nacional, se siguió una guía que pretendía recolectar la información de las experiencias de distintos entrevistados para comprender su perspectiva de las articulaciones desde un nivel general. En ese sentido, las entrevistas se realizaron en dos oportunidades con el jefe de la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios (UAGS), dos oportunidades con la especialista del programa y una oportunidad cada uno de los ex directores del programa.

Asimismo, con los actores a nivel regional y local, es decir, los jefes de Unidades Territoriales y los Gestos Territoriales, se pretendió indagar por factores contextuales propios de la dinámica de coordinación entre actores y sus funciones. En el caso de los Jefes de Unidad Territorial (JUT), se buscó tener aproximación respecto al panorama regional de articulación en Puno y, en específico, de los Tambos pioneros seleccionados. Asimismo, en el caso de los Gestores Territoriales, se indagó por la dinámica de articulación desde la perspectiva del principal encargado de realizarlas a nivel local, con el fin de tener una percepción más territorial del proceso. Además, se preguntó por algunas características de estos para la construcción de sus perfiles y explorar a más profundidad su papel fundamental en la implementación del programa.

Se pretendió realizar entrevistas a actores externos al programa como alcaldes municipales, direcciones regionales y representantes de los programas a nivel regional. Sin embargo, no se pudieron concretar entrevistas con personas con experiencia antes de la pandemia. La única comunicación se estableció con el subgerente de desarrollo social de la municipalidad provincial de Lampa, pero este tenía solo un mes en el cargo por lo que su conocimiento del trabajo con Tambos era bastante limitado. Asimismo, se tuvo una reunión con diversos representantes de la organización “Derechos Humanos y Medio Ambiente” de Puno, quienes brindaron su experiencia con los Tambos y su perspectiva respecto al papel del funcionamiento de estos. Cabe resaltar que, aunque esta ONG opera en ámbitos de los Tambos, no han trabajado directamente con estos.

2. Capítulo 2: El programa nacional PAIS y los tambos pioneros de Puno

Antes de profundizar en los factores que se han identificado como influyentes del proceso de articulación en el caso de los Tambos del PN-PAIS, es pertinente realizar un marco descriptivo respecto al programa en cuestión, su proceso de implementación y las características del grupo de Tambos pioneros. Este subcapítulo comienza por mencionar el marco general en el que se encuentra inserto el programa para resaltar las características del ente rector que lo supervisa y las políticas nacionales en el que se enmarca. Asimismo, con el fin de complementar el marco contextual, se realiza un breve recorrido a su historia de creación. Luego de ello se profundizó en sus tipos de plataformas, su composición burocrática y la descripción de las funciones de los principales burócratas del programa que están ligados directamente con las articulaciones. Finalmente, se realizó una descripción sobre las plataformas fijas de Puno, específicamente los Tambos pioneros del nivel altitudinal Puna con el objetivo de establecer una contextualización territorial y de necesidades y oportunidades de los mismos.

2.1. Un acercamiento al MIDIS, la ENDIS y el SINADIS

Según la Plataforma digital única del Estado peruano¹⁴, el MIDIS es un organismo del Poder Ejecutivo del Perú que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza. En ese sentido, formula, dirige, ejecuta, supervisa y evalúa las políticas sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social buscando que las políticas y programas sociales de los diversos sectores y niveles de gobiernos actúen de manera coordinada y articulada. Además, según el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad (MIDIS 2020a), el MIDIS cumple con un rol ejecutor de prestaciones a través de siete programas sociales, siendo el PN-PAIS uno de ellos.

Este ministerio es rector de la estrategia de articulaciones en materia de desarrollo e inclusión social, acciones que se encuentran enmarcadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (ENDIS)¹⁵. En ese sentido, en sintonía con el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social

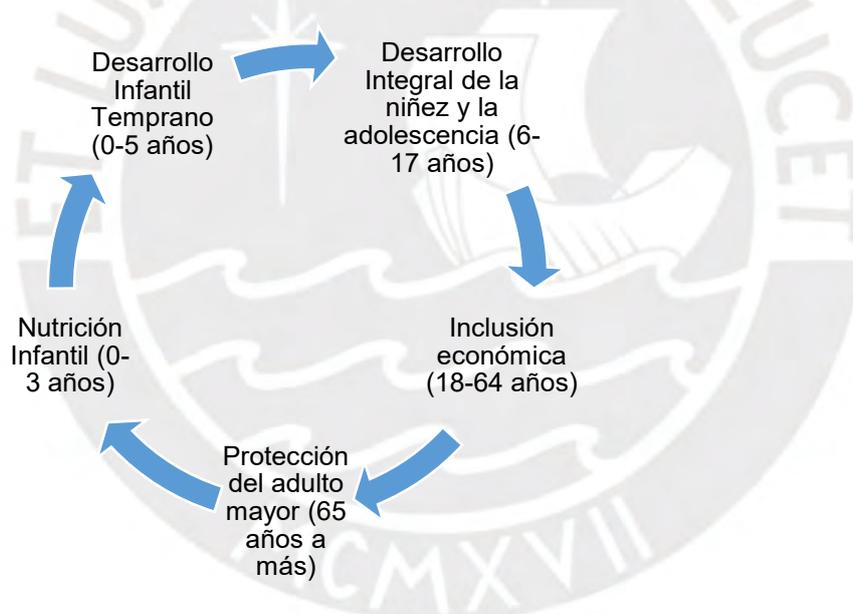
¹⁴ Plataforma Institucional Gob.pe sobre MIDIS <https://www.gob.pe/727-ministerio-de-desarrollo-e-inclusion-social-que-hacemos>

¹⁵ Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS – Aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”

(SINADIS), el MIDIS elaboró la ENDIS. Un instrumento de gestión que sirve como marco para guiar las intervenciones que desarrollan los actores del sistema en torno a resultados y metas comunes (MIDIS 2018a).

La estrategia tiene tres principios orientadores. En primer lugar, el enfoque del hogar, desde una perspectiva de ciclo de vida, se compone por cinco ejes estratégicos: Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor (Gráfico 2). En segundo lugar, el enfoque de Gestión por resultados busca mejorar el desempeño del ciclo de gestión incidiendo en las iniciativas y procesos que facilitan los resultados. Finalmente, el enfoque territorial permite el reconocimiento de la importancia de los diversos actores en sentido a la provisión de bienes y servicios a un nivel descentralizado.

Gráfico 2. Ejes estratégicos según ciclos de vida



Fuente: Tomado de Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (MIDIS 2018)

Asimismo, el MIDIS es el ente rector del SINADIS. Según el DS No 008-2016-MIDIS, “el SINADIS es un sistema funcional que establece un conjunto de normas, de reglas compartidas sobre roles, responsabilidades relativas, instrumentos y mecanismos de coordinación y articulación para el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales”. El título III del Reglamento

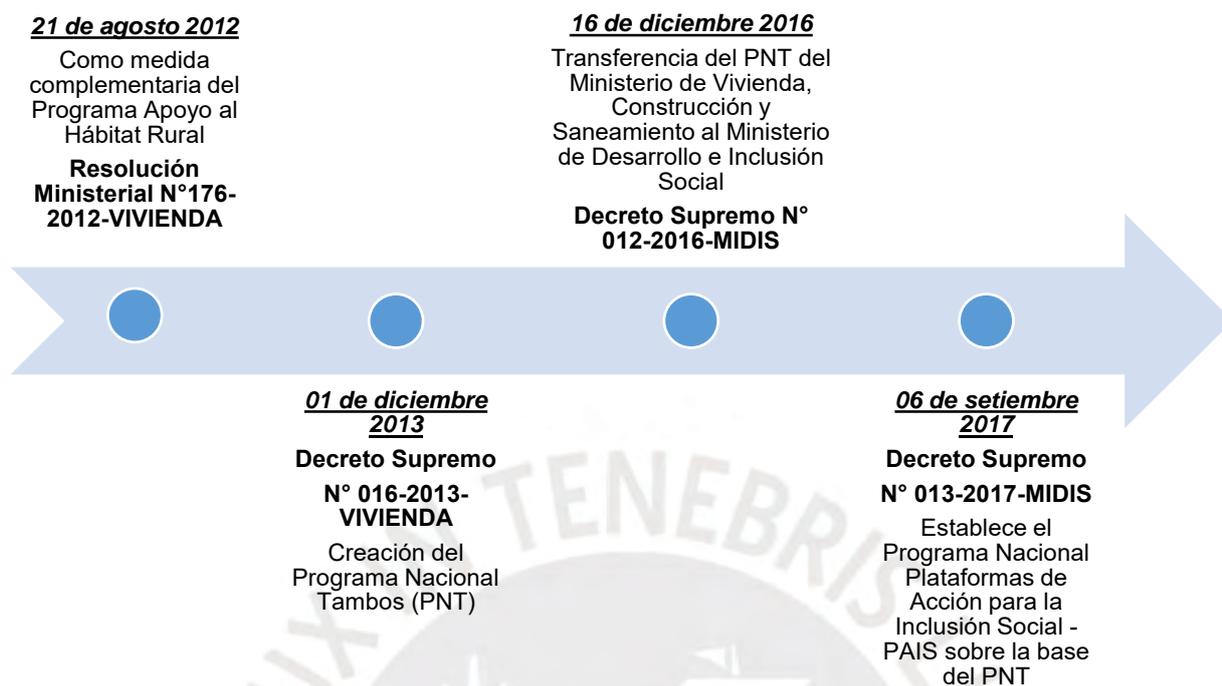
del SINADIS especifica los mecanismos de coordinación y articulación entre los actores participantes del SINADIS. En ese sentido, determina que a nivel nacional la instancia encargada de la coordinación intersectorial de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social es la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). En el caso departamental, corresponde a cada gobierno regional asegurar instancias de coordinación y articulación. Mientras que, a un nivel local, los gobiernos locales impulsan espacios de coordinación convocando a todos los actores nacionales, regionales y locales, públicos y privados que contribuyan a las acciones necesarias priorizadas en sus territorios.

Mencionar este marco general relacionado a la Política de Desarrollo e Inclusión Social permite entender que la problemática es compleja y que la estrategia, por lo tanto, requiere una acción conjunta de los diversos sectores y niveles de gobierno que responda a necesidades de la población a corto y largo plazo. Sin embargo, realizar acciones articuladas que involucren diversos actores no es una tarea sencilla. Debido a ello, resulta imprescindible entender los esfuerzos por lograr esas intervenciones que presenten la participación de distintos actores. A continuación, se ahondará en uno de los programas sociales a cargo del MIDIS: el PN-PAIS. Este no solo representa la presencia del Estado en zonas rurales, sino que, además, es un ejemplo de diseño de operatividad basada en intervenciones, básicamente, articuladas.

2.2. Antecedentes del PN-PAIS

Como ya se mencionó, el PN-PAIS se construyó sobre la base del PNT, el cual operó a través de las plataformas denominadas Tambos. Actualmente, estos pertenecen al PN-PAIS, pero la conformación de este tiene antecedentes ligados a distintos momentos y ministerios del Estado peruano. Sobre una línea del tiempo, se identifican, principalmente, cuatro puntos temporales importantes de resaltar sobre los antecedentes del PN-PAIS (Gráfico 3).

Gráfico 3. Línea del tiempo sobre Tambos



Fuente: Elaboración propia en base a decretos y resoluciones publicadas en El Peruano por las autoridades competentes

En enero del 2012, durante el gobierno del expresidente Ollanta Humala (2011-2016), se dio la creación del Programa Apoyo al Hábitat Rural (PAHR) adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Este programa nace con la iniciativa de combatir el problema de acceso a la vivienda en zonas rurales donde la dispersión de viviendas y la calidad de las existentes no eran la más óptima (D.S. No 001-2012-VIVIENDA, 2012). Según el Manual de Operaciones del PAHR (MVCS, 2012), este programa tenía el objetivo de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población pobre o extremadamente pobre asentada en los centros poblados rurales o asentada de manera dispersa. La vía para lograr esto era a través de la mejora de las condiciones habitacionales, así como el acercamiento de servicios de infraestructura y de equipamiento contribuyendo a su inclusión social y afirmando la presencia del Estado en el ámbito rural. En ese sentido, en agosto del mismo año, se planteó la creación de centros de servicios de infraestructura y de equipamiento complementarios a la unidad habitacional que denominaron como “Tambos”.

Los Tambos operaron como medida complementaria del PAHR hasta diciembre del 2013. Con el Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA, se planteó la creación del

Programa Nacional Tambos (PNT). Además, este fue adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) atribuyéndole así el encargo de su funcionamiento como programa. Esta decisión surge a partir del potencial percibido por el MVCS de estas plataformas que podían desempeñar un uso más que complementario. El Decreto Supremo que dicta su creación planteó que se debía escindir a esta línea de intervención del PAHR para formarse un propio programa que permita fortalecer y potenciar las intervenciones del MVCS y, en general, de cualquier entidad de gobierno que considere necesario su uso para brindar servicios y actividades (D.S. No 016-2013-VIVIVENDA 2013). De esa manera, se potenció a los Tambos en tres aristas resaltantes: 1) como plataformas que integren otros servicios del MVCS, 2) para permitir que otros sectores o entidades de los tres niveles de gobierno puedan utilizarla para ofrecer sus servicios en beneficio de su desarrollo de capacidad individuales y productivas, y 3) para permitir el acceso a servicios o actividades en materia social y productiva (D.S. No 016-2013-VIVIVENDA 2013).

De esta manera, el PNT se constituye como una plataforma de prestación de servicios y actividades del MVCS, pero disponible a cualquier sector gubernamental que esté interesado en brindar servicios y actividades orientados a la población rural y rural dispersa. Su finalidad es la de mejorar la calidad de vida de la población pobre y extremadamente pobre¹⁶, especialmente, la asentada en los ámbitos ya mencionados. De esa manera, el PNT impulsaría su desarrollo económico, social y productivo que permita su inclusión social. El PNT continuó sus operaciones bajo la rectoría del MVCS hasta diciembre del 2016 cuando la CIAS determinó que por motivos de eficiencia y eficacia las plataformas Tambos se transfieran al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Con el Decreto Supremo N°012-2016-MIDIS, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), se decretó la transferencia del PNT del MVCS al MIDIS por decisión de la CIAS como se mencionó anteriormente. Cabe resaltar que su transferencia se dio en un contexto en el que los Tambos junto a las Plataformas

¹⁶ Según información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF), la pobreza total comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumo per cápita inferiores al costo de una canasta total de bienes y servicios mínimos esenciales. Mientras que, la pobreza extrema comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos.
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=750&id=4855&lang=es-ES

Itinerantes de Acción Social (PIAS) eran parte de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad del MIDIS que planteaba la articulación de intervenciones intersectoriales e intergubernamentales orientadas al logro de resultados previstos (D.S. No 003-2016-MIDIS 2016). Finalmente, en diciembre del 2017 a través del Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS, se estableció la creación del Programa Nacional “Plataformas de Acción para la Inclusión Social –PAIS”. Este programa mantiene los principios de guía iniciales del PNT, pero une a Tambos y PIAS, como plataformas, para fortalecer la capacidad de intervención de las diversas entidades públicas y privadas que puedan brindar servicios en las zonas rurales que lo necesiten.

2.3. El Programa Nacional Plataformas para la Inclusión Social

El PN-PAIS se encuentra bajo la rectoría del MIDIS. Según el Manual de Operaciones (MOPE) de este (MIDIS 2017), su finalidad es la de mejorar la calidad de vida de la población pobre y extremadamente pobre, especialmente la asentada en centros poblados rurales y rurales dispersos, a través del acercamiento de servicios y actividades coadyuvando a su desarrollo económico, social y productivo que contribuyan a su inclusión social. Para el logro de esta finalidad, el programa opera mediante dos tipos de plataformas (Tambos y PIAS¹⁷) que posibilitan una mejora de la calidad de vida, generación de oportunidades y desarrollo o fortaleza de capacidades productivas y comunitarias en relación con la población objetivo.

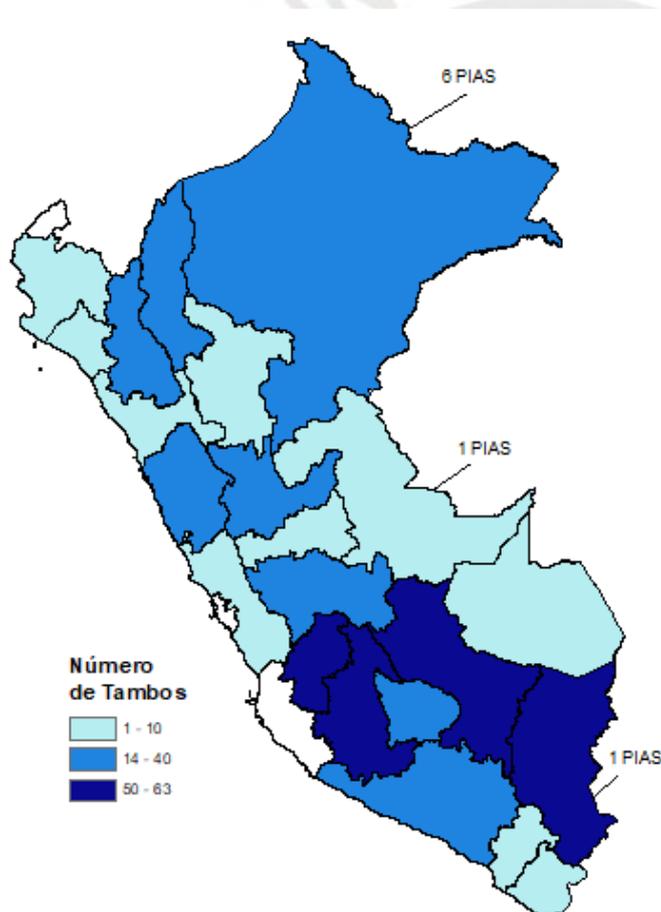
Las líneas de intervención del programa se definen en tres puntos. La primera línea de intervención se orienta a la implementación de plataformas que brinden servicios y actividades del MIDIS. Además, se precisa que a través de estas plataformas se coordine, contribuya y facilite las intervenciones con los diversos niveles de gobierno en concordancia con el marco de políticas y prioridades del Gobierno Nacional y en relación con la atención y mitigación de riesgos frente a desastres naturales. La segunda línea de intervención plantea la fomentación de alianzas público-privadas en contribución al desarrollo rural. Por último, la tercera línea de intervención traza la importancia de la promoción de acciones en coordinación con gobiernos regionales y locales para la implementación de proyectos de inversión (MIDIS 2017).

¹⁷ Las plataformas de acción son explicadas más adelante en este capítulo

2.3.1. Las Plataformas del PN-PAIS

El PN-PAIS cuenta con dos tipos de plataformas: las plataformas fijas o Tambos y las plataformas itinerantes o PIAS. A través de ellas, el programa opera en 22 regiones del Perú¹⁸. En ese sentido, a mayo de 2021, el programa cuenta con 468 Tambos y 8 PIAS distribuidos de manera desigual en el territorio nacional (Gráfico 4). Por un lado, las regiones con más Tambos en sus territorios son Cusco (63), Puno (60), Huancavelica (51) y Ayacucho (50). Asimismo, se identifican regiones con solo uno o dos Tambos como es el caso de Lima (1), Lambayeque (1), Madre de Dios (2) y Moquegua (2). Por otro lado, se evidencia que en Loreto hay una presencia de PIAS casi exclusiva (6), esto debido al desarrollo de su característica fluvial¹⁹.

Gráfico 4. Distribución de los Tambos y PIAS en el mapa del Perú hasta mayo 2021



Fuente: Elaboración propia en base a distribución publicada en el portal Tambook.
<https://www.pais.gob.pe/tambook/resultadospordepartamento/default/index>

¹⁸ Tumbes e Ica son las regiones en las que no se encuentran Tambos del Programa Nacional PAIS

¹⁹ Las PIAS serán descritas en el mismo subcapítulo

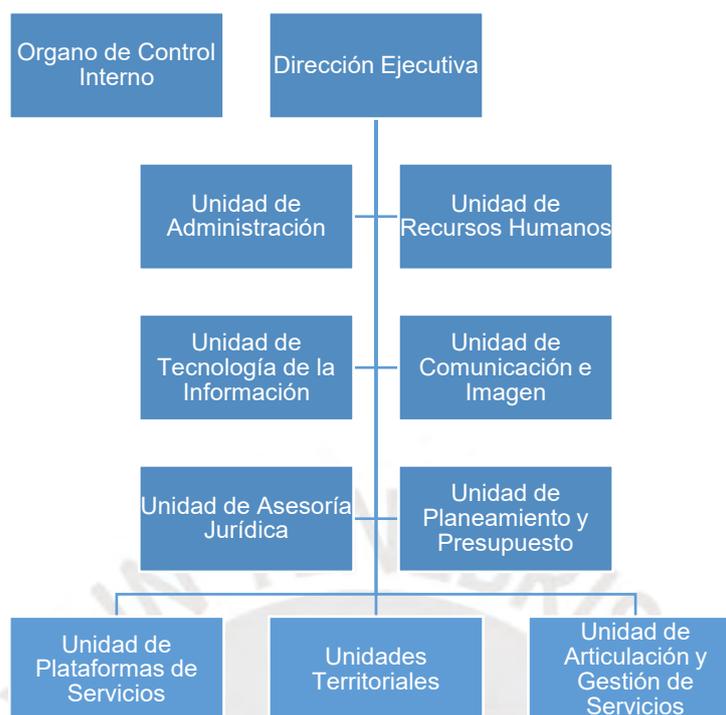
Brevemente, se puede definir que las PIAS son unidades fluviales operadas por la Marina de Guerra de Perú, y acondicionadas como plataformas multisectoriales. Asimismo, estas operan en el marco de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (MIDIS 2018b). En ese sentido, constituyen plataformas móviles que pueden ser fluviales o terrestres. Debido a que esta tesis se enfoca en las plataformas fijas o Tambos, es menester explicar con más detalle sobre esta plataforma.

Los Tambos, a diferencia de las PIAS, son instalaciones construidas de manera permanente. En general, son edificaciones de aproximadamente 300 m² de área construida y 3000 m² de área de terreno. Están ubicados en zonas rurales y rurales dispersas del territorio peruano. Además, cuentan con “equipamiento moderno, dormitorios hasta para ocho personas, oficinas administrativas, cocina, servicios higiénicos, agua, luz, Internet, entre otras bondades, orientadas a dotar a los funcionarios de todas las facilidades que necesitan para desarrollar su trabajo cómodamente, sin necesidad de regresar a la ciudad” (MVCSS, 2016, p. 25). De esta manera, se busca reducir las barreras logísticas para la entrega de servicios públicos a zonas alejadas donde el Estado con dificultad acerca servicios.

2.3.2. La organización burocrática del PN-PAIS

La estructura orgánica de PN-PAIS se divide en seis partes: Alta Dirección, Unidad de Control, Unidad de Asesoramiento, Unidades de Apoyo, Unidades Técnicas y Unidades Territoriales (Gráfico 4). Para fines de la investigación, se considera pertinente definir aquellas unidades directamente relacionadas al proceso de articulación de los servicios. Aunque las Unidades Técnicas están compuestas por la Unidad de Plataforma de Servicios (UPS) y la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios (UAGS), solo es pertinente profundizar en esta última. Asimismo, es fundamental ahondar en las Unidades Territoriales (UTs). Este nivel está conformado por todas las oficinas desconcentradas del Programa Nacional PAIS y los Tambos presentes en cada región del territorio peruano. A continuación, se ahondará en el diseño oficial de las funciones planteadas para la UAGS y las UTs.

Gráfico 5. Organigrama del PN-PAIS



Fuente: Tomado del Portal Institucional del Programa Nacional PAIS. <https://www.pais.gob.pe/webpais/public/institucional/organigrama>

Según el MOPE del Programa Nacional PAIS (MIDIS 2017), la UGAS tiene la responsabilidad del diseño, implementación, monitoreo y supervisión de la estrategia de articulación y gestión de servicios del Programa. Además, la UGAS está encargada de la labor de promoción de la participación de los distintos niveles de gobiernos, los organismos autónomos y las entidades privadas con el fin de ofrecer una prestación de servicios a través de las plataformas del programa, teniendo en cuenta las políticas de Estado y las planteadas por el SINADIS (MIDIS 2017). Asimismo, se precisan diversas funciones en el MOP del programa que son importantes para tener en cuenta en relación con la presente investigación (Tabla 6).

Aunque esta unidad cuenta con catorce funciones, se consideran pertinentes de analizar para esta tesis las funciones “a)”, “b)”, “c)”, “d)”, “g)” y “k)”. Estas guardan relación con la importancia de contacto con entidades terceras al programa, como lo son los tres niveles de gobierno, organismos autónomos y privados, para la articulación y gestión de servicios. Asimismo, se considera importante analizar la UGAS ya que sus labores suponen una relación directa con las UT en el proceso de gestión del programa.

Tabla 5. Funciones de la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios

	Funciones
Unidad de Articulación y Gestión de Servicios	a) Diseñar y proponer la estrategia de articulación y gestión de servicios del Programa, promoviendo la participación interinstitucional en los tres niveles de gobierno y la sociedad civil, para facilitar la prestación de servicios y actividades a través de los Tambos y PIAS
	b) Gestionar, monitorear, supervisar y evaluar las acciones de articulación, ejecución de las intervenciones y gestión de servicios realizadas a través de las Unidades Territoriales en el ámbito de los Tambos y PIAS
	c) Difundir a los sectores y entidades del gobierno central las líneas estratégicas y de intervención del Programa
	d) Proponer y promover la aprobación de convenios con organismos o entidades públicas o privadas nacionales o internacionales, así como planes de trabajo, realizando el seguimiento, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los mismos.
	g) Brindar asistencia Técnica a las Unidades Territoriales sobre la estrategia de articulación e intervención del Programa, en el marco de sus competencias
	k) Proponer los lineamientos para la identificación, recopilación y reporte de la información, obtenidas por las Unidades Territoriales respecto de las necesidades y oportunidades de desarrollo social y productivo de la población en el ámbito de influencia de los Tambos y de las PIAS

Fuente: Elaboración propia en base a Manual de Operaciones del Programa Nacional PAIS (MIDIS 2017)

Finalmente, las UTs son las unidades desconcentradas del PN-PAIS, es decir, se encuentran dispersas a nivel nacional en las diversas regiones en las que opera el programa²⁰. Las UT cumplen una amplia gama de funciones (Tabla 7). En general, el mayor análisis de esta tesis recae en el desempeño de las funciones de los funcionarios de las UTs. Por esa razón, se toman en cuenta las funciones a)", "b)", "c)", "d)", "e)", "f)" y "h)". Estas son pertinentes para el análisis ya que están relacionadas a las articulaciones, gestión de servicios e identificación de necesidades y oportunidades

²⁰ La información sobre las regiones en las que opera el Programa Nacional PAIS es explicada más adelante

Tabla 6. Funciones de las Unidades Territoriales

Funciones	
Unidades Territoriales	a) Implementar la estrategia de articulación del Programa, a nivel territorial, en el ámbito de influencia de los Tambos y PIAS, bajo la supervisión, control y monitoreo de la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios
	b) Coordinar las intervenciones y prestación de servicios de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, a través de los Tambos y PIAS
	c) Identificar, recopilar y reportar información, respecto a las necesidades y oportunidades de desarrollo de tipo social y/o productivo de la población en el ámbito de influencia de los Tambos y/o PIAS
	d) Identificar, solicitar y prever los requerimientos de los recursos logísticos, así como el mantenimiento de las instalaciones y equipos para garantizar la operatividad de los Tambos y PIAS, de acuerdo a lineamientos del Programa
	e) Informar y difundir en su jurisdicción, a la población y autoridades, las líneas de estratégicas y de intervención del Programa, acorde a los lineamientos y/o directivas establecidas por el Programa y el MIDIS
	f) Promover con los gobiernos regionales y locales, organismos o entidades públicas y privadas de su jurisdicción, la suscripción de convenios y la programación de planes de trabajo que coadyuven a mejorar el desarrollo social y/o productivo de las comunidades del ámbito de Tambos y PIAS
	h) Realizar el registro de las intervenciones y atenciones realizadas a través de los Tambos y/o PIAS, asegurando la calidad y oportunidad de la información

Fuente: Elaboración propia en base a Manual de Operaciones Programa Nacional PAIS (MIDIS 2017)

Asimismo, resulta fundamental presentar la estructura interna de las UTs. Según el Manual de Perfiles de Puestos del Programa Nacional PAIS (MIDIS 2020b), la estructura interna de las UTs abarca cinco distintos funcionarios: el coordinador(a) de la UT, el analista de administración de la UT, el operador de servicios generales, el supervisor territorial y el gestor institucional o tambero (Gráfico 5). De estos, es pertinente para la investigación tener especial interés en el desempeño de las funciones realizadas por el Coordinador(a) de UT y el Gestor Institucional ya que son actores activos y directos del proceso de articulación para el ofrecimiento de servicios del programa.

Gráfico 6. Composición de Unidad Territorial



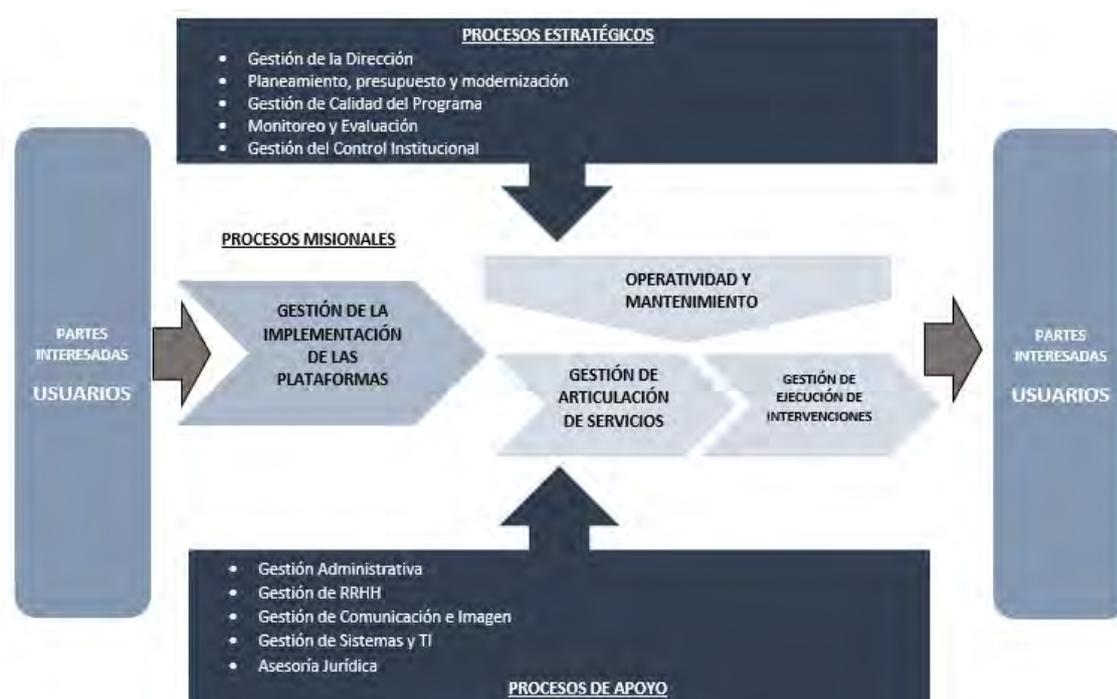
Fuente: Elaboración propia en base a Manual de Perfiles de Puestos del Programa Nacional PAIS (MIDIS 2020)

2.4. La implementación como la operatividad mediante articulaciones

La implementación del programa conlleva dos procesos para el programa: la construcción de las plataformas y la operatividad de las plataformas a través de las articulaciones. Este análisis se centra en el segundo proceso respecto a la implementación. En ese sentido, este apartado intenta profundizar en el diseño de este proceso, el cual resulta fundamental para el logro del objetivo principal del programa.

En términos generales, los procesos del PN-PAIS se clasifican en procesos Estratégicos, Misionales y de Apoyo según su Manual de Operaciones (Gráfico 6). El proceso de especial interés para esta tesis se encuentra dentro de los procesos Misionales, este es el proceso de Gestión de Articulación de Servicios. La elección de este proceso se basa en la relación directa con las articulaciones e intervenciones del programa. Asimismo, este proceso es considerado un macroprocesos o proceso de nivel 0.

Gráfico 7. Procesos del PN- PAIS



Fuente: Elaboración propia en base al Manual de Operaciones del Programa Nacional PAIS (MIDIS 2017)

Según el Manual de Operaciones del programa (MIDIS 2017), el proceso de Gestión de Articulación de Servicios tiene como objetivo brindar una adecuada respuesta a las diversas necesidades provenientes de la población del ámbito de los Tambos y PIAS, a través de la implementación, seguimiento y evaluación de planes de trabajo alineados con las políticas y planes nacionales y sectoriales. Asimismo, este proceso tiene como unidades responsables a la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios y a las Unidades Territoriales.

Este macroproceso se divide en dos procesos de nivel 1, el Diagnóstico y la Articulación. Por un lado, el primero tiene dos procesos de nivel 2, los cuales son la elaboración del diagnóstico comunal del ámbito de influencia de las Plataformas fijas e itinerantes, y la elaboración y actualización de la matriz de partes interesadas. Por otro lado, el segundo se compone de tres procesos de nivel 2 que consisten en la articulación de servicios con entidades de los tres niveles de gobierno, suscripción de convenios y/o planes de trabajo y seguimiento y monitoreo.

Cabe resaltar que el programa nacional PAIS cuenta con una doble certificación ISO 9001, cuya importancia radica en el enfoque de la búsqueda de una efectiva

gestión de calidad en sentido de ofrecer mejores servicios con eficiencia en el uso de recursos (Prensa-Programa Nacional PAIS 2019). Esto es importante ya que a partir de la adhesión del programa a estas certificaciones este cuenta con una clara determinación de la información de los diversos procesos que tiene el programa. Ejemplo de ello es la Resolución Directoral N°111-2019-MIDI/PNPAIS que presenta los lineamientos específicos para los procesos mencionados anteriormente los cuales serán profundizados a continuación.

Por un lado, se encuentra el Diagnóstico de necesidades y potencialidades del ámbito de influencia de la plataforma de servicios fijas o procedimiento PAIS.GI.P.11. Este proceso cuenta con cuatro etapas para su elaboración que van desde la programación de la recopilación de la información hasta el análisis y elaboración del informe de necesidad y potencialidad (Gráfico 7). Se realiza, generalmente, dentro de los primeros 4 meses de inicio de operaciones de las plataformas o, de contar con este, se actualiza los primeros 4 meses de cada año. Además, se identifica que la responsabilidad de ejecución de este proceso es de exclusividad del Gestor Institucional del Tambo (GIT). Mientras que la UAGS y el JUT poseen un rol supervisor.

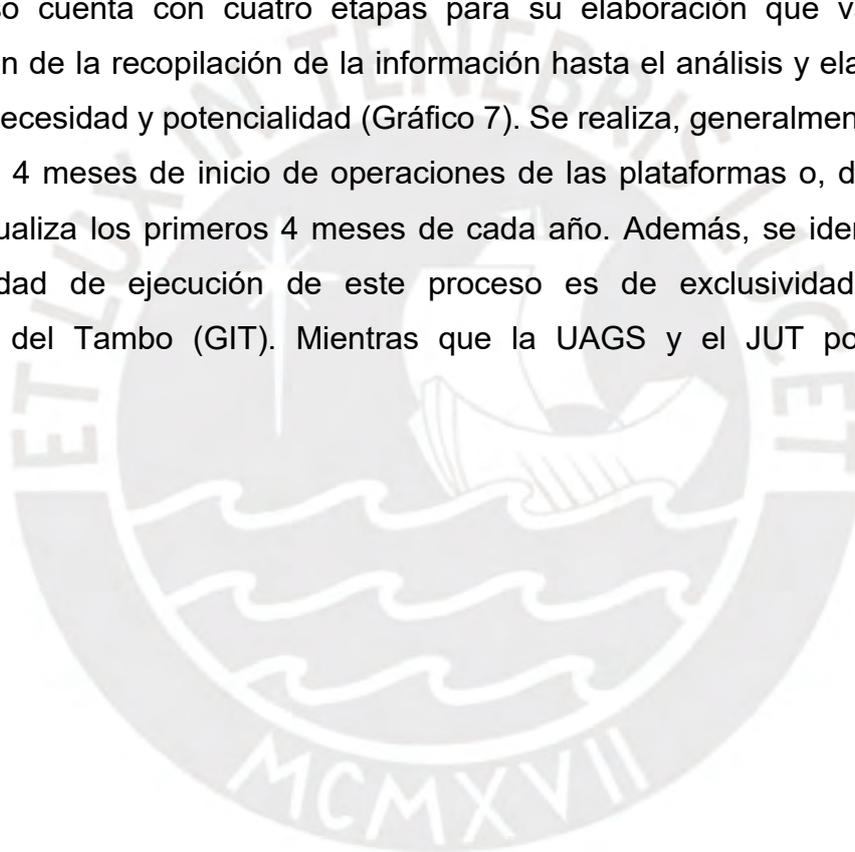
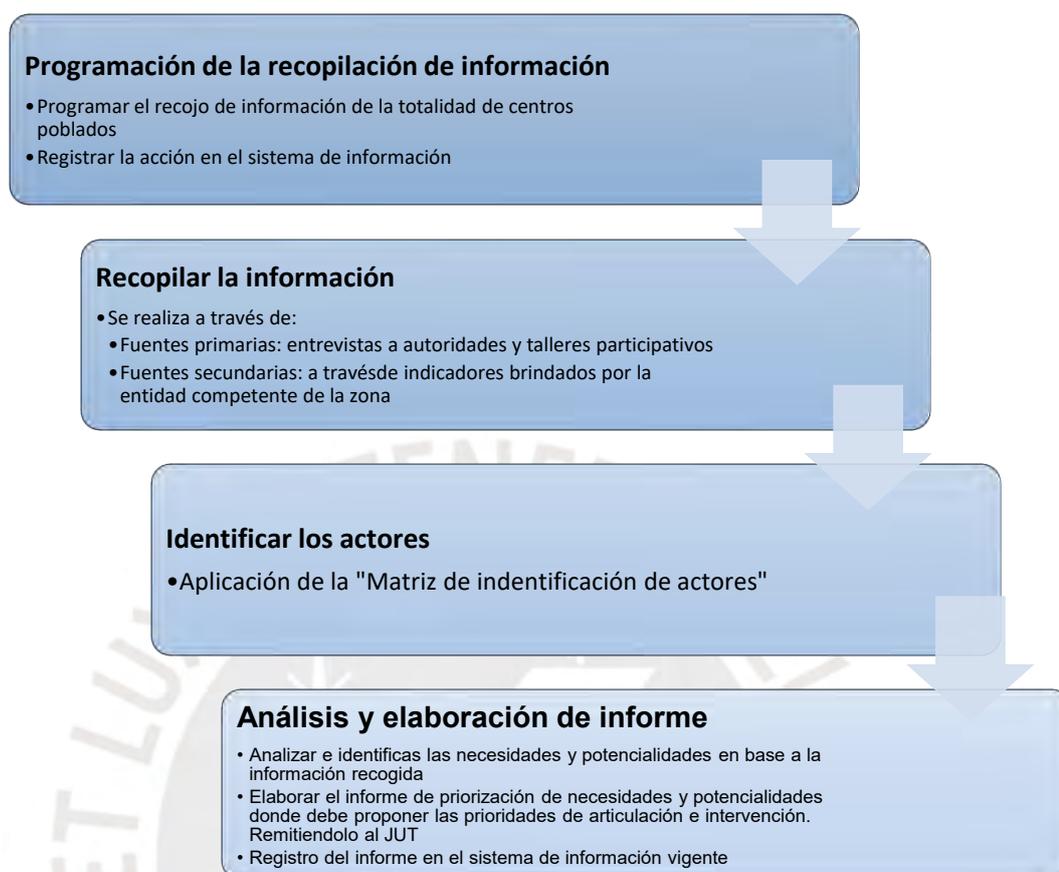


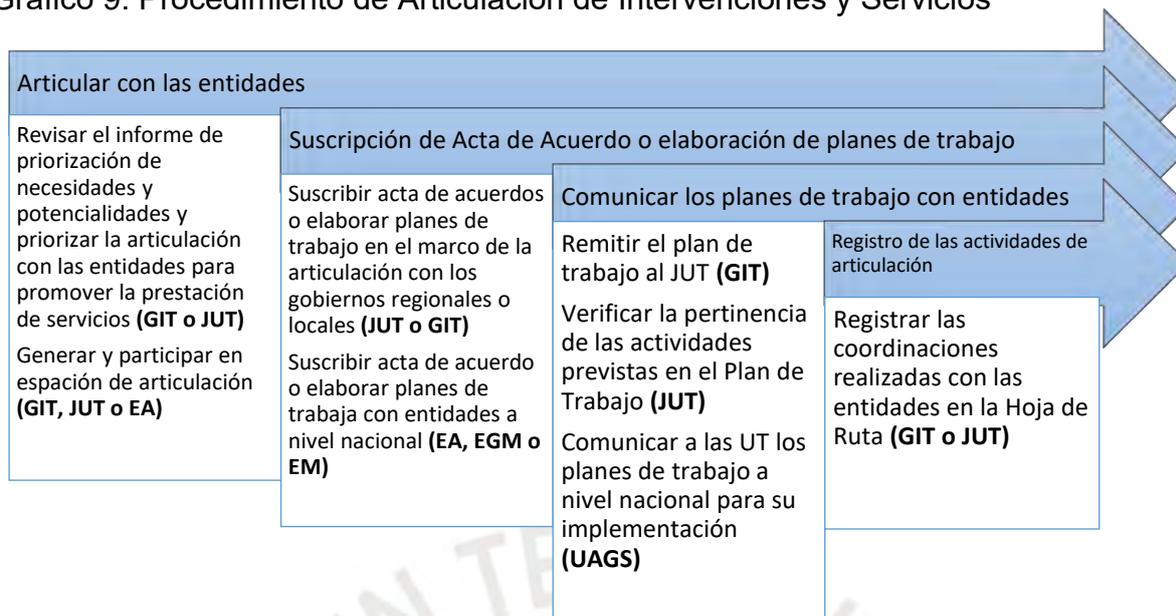
Gráfico 8. Procedimiento del Diagnóstico de las necesidades y potencialidades del ámbito de influencia de la plataforma de servicios fijas



Fuente: Elaboración propia en base a Resolución Directoral N°111-2019-MIDI/PNPAIS

Por otro lado, se encuentra la articulación de intervenciones y servicios o procedimiento PAIS.GI.P.12. Este proceso cuenta con cuatro etapas para su elaboración que van desde la articulación con las entidades hasta el registro de estas (Gráfico 8). Los responsables de la ejecución de este proceso, a diferencia del proceso de diagnóstico, varían. Sin embargo, se evidencia una preponderancia de los GIT y los jefes de Unidad Territorial (JUT), los cuales pertenecen a la UT.

Gráfico 9. Procedimiento de Articulación de Intervenciones y Servicios



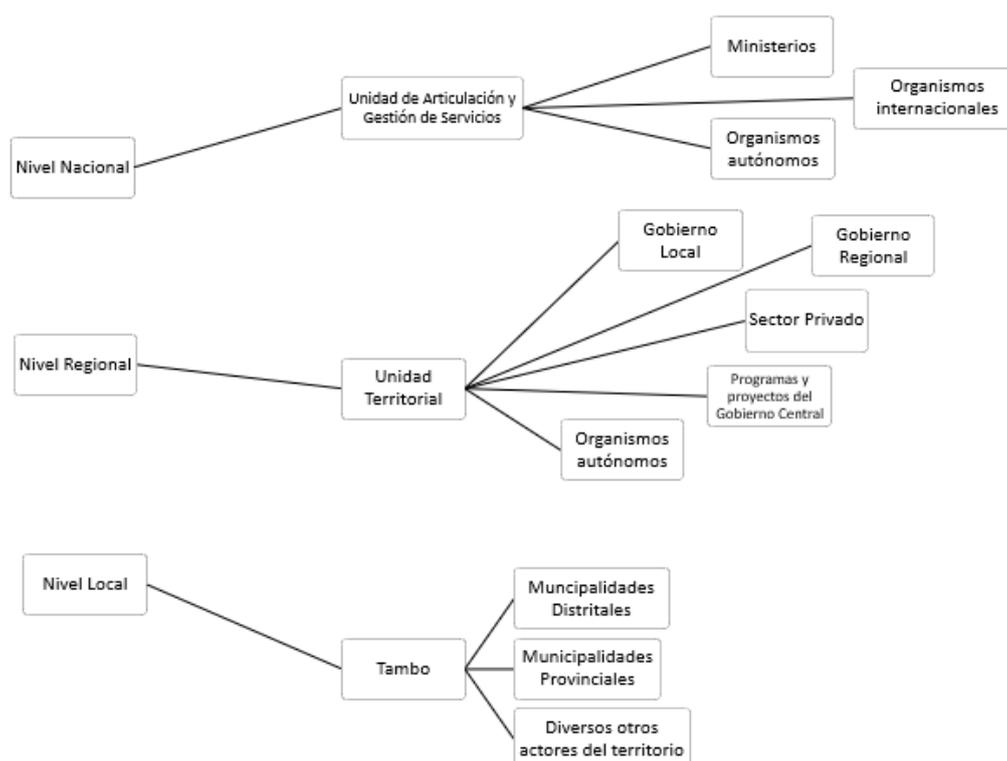
Fuente: Elaboración propia en base a Resolución Directoral N°111-2019-MIDI/PNPAIS

La articulación para el PN-PAIS “es la integración y corresponsabilidad de dos o más entidades de distinto nivel de gobierno o sector en procesos esenciales y en procesos de soporte de intervenciones, ejecutados sinérgicamente y con sostenibilidad, con el propósito de lograr servicios eficientes, eficaces y pertinentes al contexto social y cultural del ámbito de influencia de las plataformas de servicios fijas, orientado al cierre de brechas”. Además, el programa tiene como objetivo la promoción de intervenciones sectoriales, multisectoriales e intergubernamentales a través de sus plataformas fijas.

Respecto a los mecanismos de articulación considerados por el programa, se encuentran tres distintos en el diseño. En primer lugar, el Acta de acuerdos es aquella que describe un acuerdo bilateral o multilateral en el que se establece un consenso entre las partes para trabajar de manera agregada a favor de la población del ámbito de influencia del Tambo. En segundo lugar, la Coordinación es la reunión con representantes de entidades de diversos niveles de gobierno o sectores para promover sus intervenciones en el ámbito del Tambo, concertando medios y esfuerzos en pro de la mejora de calidad de vida de la población objetivo. Finalmente, el Plan de Trabajo es el instrumento de planificación operativo que se promueve desde las plataformas fijas, unidades territoriales o nivel central, y que es elaborado de manera concertada entre las entidades para el logro de intervención dentro del ámbito del Tambo por un periodo determinado.

Las responsabilidades respecto al proceso de articulación se encuentran claramente estructuradas en el diseño del programa (Gráfico 9). En general, el jefe de la UAGS es el actor encargado de supervisar y hacer seguimiento a todo este proceso. Sin embargo, la acción de articular recae en tres responsables en específico. A nivel nacional, es el especialista de articulación de las intervenciones (parte de la UAGS) quien se encarga de establecer las acciones de articulación con entidades nacionales, además de ofrecer asistencia técnica a las unidades territoriales. A nivel regional, el JUT es el encargado de realizar articulaciones con actores regionales y de realizar asistencia técnica y monitoreo del trabajo con entidades provinciales y distritales. A nivel local, el GIT es el encargado de las acciones de articulación con entidades locales como municipalidades distritales y provinciales.

Gráfico 10. Niveles de articulación del diseño del PN-PAIS en su modalidad fija



Fuente: Elaboración propia en base al POI 2018 del PN-PAIS

2.5. Las plataformas fijas de Puno: Los Tambos pioneros

En base a la información sobre los Tambos que iniciaron sus funciones hasta diciembre del 2018, se identificó que en Puno existían 56 Tambos en 12 de las 13

provincias de Puno²¹. Asimismo, con relación a su ubicación, las zonas altitudinales en las que se encontraban fueron Quechua (2300-3500 m.s.n.m.), Suni (3500-4000 m.s.n.m.) y Puna (4000-4800 m.s.n.m.), siendo Suni la región altitudinal con más Tambos (34)²². Además, la distancia en tiempo de la capital al Tambo en la región de Puno va en los rangos de una hora hasta casi ocho horas de viaje, siendo el promedio de seis horas con 55 minutos. A continuación, se explicará con precisión las características de los Tambos pioneros seleccionados para la investigación.

Como ya se mencionó, elegir a los más antiguos parte de la decisión de analizar aquellos casos con más experiencia en la implementación del programa. La creación de los primeros Tambos se dio en el 2012, cuando aún estos no se constituían como un programa en sí mismo y pertenecían al MVCS. Así, para finales de ese año, existían 60 Tambos en 12 regiones de todo el Perú²³. Asimismo, se precisa que estas plataformas se encontraban en 5 diversas zonas altitudinales²⁴. De esta selección filtrada por el año de creación, se identificó que la región con más Tambos antiguos era Puno con 18 plataformas presentes en 7 de 13 provincias de la región (Gráfico 10). Por esa razón, se seleccionó a esta región como objeto de estudio.

²¹ La provincia de Yunguyo es la única que no cuenta con Tambos. Sin embargo, cuenta con la presencia del BAP Río LAGO TITITCACA que es una plataforma itinerante.

²² La región altitudinal Puna contaba con 20 Tambos y en la región Quechua 2.

²³ Estas regiones abarcan Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Pasco y Puno.

²⁴ Las cinco regiones altitudinales son Puna, Quechua, Selva Baja, Suni, Yunga Fluvial y Yunga Marítima.

Gráfico 11. Provincias de Puno donde los Tambos pioneros se encuentran presentes



Fuente: Elaboración propia en base a mapa de la región Puno

De los 18 Tambos seleccionados a partir del año de creación y la región de ubicación, 10 se encuentran en la región altitudinal Suni y los restantes se encuentran en la región altitudinal Puna. Como se mencionó en el apartado de selección de caso, esta investigación seleccionó aquellos Tambos pioneros ubicados en la región altitudinal Puna. Esta decisión se fundamentó en considerar a la altitud como otro factor que dificulta la implementación del programa. En ese sentido, los Tambos pioneros a analizar son ocho: Quillisani, Parina, Pucachupa, Aymaña, Charamaya, Capazo, Pinaya y Anansaya Puna, los cuales se encuentran en 5 provincias distintas de Puno (Tabla 8).

Tabla 7. Los Tambos pioneros de Puno ubicados la región altitudinal Puna

Tambo	Provincia	Distrito	Centro Poblado
Quillisani	Lampa	Paratia	Quillisani
Parina	Lampa	Ocuviri	Parina
Pucachupa	Lampa	Ocuviri	Puca Chupa
Aymaña	Carabaya	Corani	Aymaña
Charamaya	Puno	Mañazo	Charamaya
Capazo	El Collao	Capazo	Capazo
Pinaya	Lampa	Santa Lucia	Pinaya
Anansaya Puna	Melgar	Nuñoa	Anansaya Puna

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Programa Nacional Tambos

Con respecto a la descripción de las características de los Tambos pioneros en análisis, se han seleccionado las variables Beneficiarios, Altitud, Lejanía, Nivel de Pobreza y Antigüedad (Tabla 4). En ese sentido, se ha sistematizado la información con respecto a estas variables para realizar un análisis descriptivo de las características propuestas para los Tambos pioneros analizados (Tabla 9). Cabe resaltar que, los resultados atribuidos a estas variables corresponden a una actualización a junio 2020. A continuación, se hará una breve descripción de las cinco variables propuestas.

Tabla 8. Características de los Tambos pioneros de Puno ubicados la región altitudinal Puna

Tambo	Beneficiarios	Altitud (m.s.n.m.)	Lejanía (minutos)	Nivel de pobreza (promedio)	Antigüedad
Quillisani	1009	4911	240	31.75	31/10/2012
Parina	406	4682	300	31.75	31/10/2012
Pucachupa	1337	4167	240	31.75	01/11/2012
Aymaña	1421	4365	360	67.85	05/11/2012
Charamaya	350	4175	300	47.45	12/11/2012
Capazo	1943	4398	330	46.30	21/11/2012
Pinaya	1482	4326	210	47.70	07/12/2012
Anansaya Puna	1087	4320	300	48.30	20/12/2012

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Programa Nacional Tambos

En primer lugar, se observa que no existe una distribución pareja de beneficiarios entre los casos de estudio. En ese sentido, el mínimo de beneficiarios es de 350 para el caso de Charamaya y el máximo de beneficiarios es de 1943 para el caso de Capazo. Es importante reconocer cuantos beneficiarios se encuentran dentro del ámbito de acción del Tambo pionero ya que este dato es utilizado en función a los resultados de atenciones realizadas para generar el indicador de desempeño (variable dependiente) de la tesis.

En segundo lugar, se identifica la variable de altitud del Tambo pionero. Al respecto, es importante recalcar que los casos seleccionados se encuentran en la región altitudinal Puna que va de los 4000 a los 4800 m.s.n.m. En esa línea, se observa que el Tambo pionero con menor altitud es Pucachupa y el caso con mayor altitud es Quillisani. Este último sobrepasa el rango en cuestión, pero es considerado dentro de la región Puna según documentos oficiales del Programa Nacional PAIS.

En tercer lugar, se considera una variable de lejanía que se explica a partir del tiempo que hay entre la capital de la región y el Tambo. Según los datos recopilados, el intervalo de tiempo de los Tambos pioneros analizados va de los 210 a los 360 minutos. Asimismo, se evidencia un promedio de 245 minutos en tiempo de lejanía. En otras palabras, el tiempo promedio es de más de 4 horas de viaje. En función a esta variable, el Tambo más cercano sería Pinaya (210 minutos), mientras que el más lejano sería Aymaña (360 minutos).

En cuarto lugar, se analiza el nivel de pobreza, entendiendo a este como el promedio de los intervalos de pobreza planteados en el Mapa de Pobreza 2018 proporcionado por el INEI. La aproximación realizada en el documento mencionado se encuentra a un nivel distrital. Se evidencia que el rango de promedio de intervalos de pobreza de los Tambos pioneros va del 31.75% para los casos de Parina, Quillisani y Pucachupa a un 67,85% para el caso de Aymaña.

Finalmente, se presenta la variable de antigüedad que comprende la fecha de inicio de prestaciones de servicios de los Tambos pioneros. Como ya se ha mencionado, los Tambos analizados fueron construidos durante el 2012. En específico, su construcción se suscitó en el último trimestre del año (octubre, noviembre y diciembre). Así, los primeros Tambos pioneros construidos fueron Parina y Quillisani mientras que,

por el contrario, Anansaya Puna fue el último en construirse del grupo de Tambos en cuestión.

Aunque inicialmente se tenía la idea de trabajar con los ocho Tambos pioneros, debido a la complejidad de la realización de la investigación en tiempos de pandemia solo se pudo contar con la participación de actores locales de los Tambos de Parina y Capazo. En ese sentido, debido a que este trabajo pretende entender la complejidad de las articulaciones en sus diversos niveles, se optó por profundizar en estos casos y utilizarlos como un acercamiento a la operatividad de aquellos Tambos con los que comparten diversas características. Sin embargo, es importante recalcar que cada ámbito en el que se encuentran los Tambos es propio por lo que la generalización continuará siendo limitada.

2.6. Articular en la práctica

Lo presentado expone el diseño de la implementación del programa que posibilita la operatividad. Sin embargo, como lo menciona Grindle (2009), no necesariamente lo que se plantea en el proceso de diseño es lo que finalmente se implementa. Son diversos los factores que podrían influir en la materialización de lo ideado en la realidad. Por ese motivo, este apartado pretende explicar el proceso de articulación, pero teniendo como principal fuente de información las experiencias de los actores del programa encargados de la articulación.

La articulación no es un proceso que responda a un sinsentido, por el contrario, la articulación conlleva una secuencia que responde a necesidades previamente identificadas (Entrevista N° 4). En ese sentido, este proceso comienza identificando esas necesidades. El proceso de Diagnóstico de Necesidades y Oportunidades es como la radiografía del Tambo. Además de que este proceso es responsabilidad de cada GIT, su contenido se obtiene de espacios participativos que se dan en el primer trimestre del año de operaciones.

Precisamente, eso último es lo que caracteriza al proceso de diagnóstico. Las reuniones para identificar las necesidades y oportunidades se realizan durante el primer trimestre del año de operaciones con representantes de los centros poblados del ámbito del Tambo con todos los miembros que desee participar del espacio (Entrevista N° 4). En ese sentido, es la población la que orienta cuáles son sus necesidades y quién debería intervenir en relación con ello (Entrevista N° 6). La

información es recolectada a través de un instrumento y sistematizada para su posterior uso por los distintos niveles de articulación del programa.

Luego de ello, corresponde la etapa que se denomina articulación en el programa. La idea es establecer la comunicación con los actores que se identificaron previamente en el proceso de diagnóstico para que estos ofrezcan sus servicios a través de los Tambos. Como se explicó en el diseño, este proceso tiene una organización por niveles. Esto se replica en la implementación. Sin embargo, son los niveles regionales y locales, es decir los territoriales, los que cobran mayor protagonismo.

Según los GIT, son ellos los que inicialmente se contactan con los actores para establecer redes para la articulación (Entrevistas N° 4, 5 y 6). De hecho, el jefe de la UAGS, menciona que la articulación es responsabilidad primordial de los GIT ya que son los que ofertan los Tambos a los actores (Entrevista N° 1). En ese sentido, los GIT operan con una red de actores limitada ya que esta se basa en los contactos que puedan tener (Entrevista N° 2). Además, la concretización de las intervenciones a través de las coordinaciones también se ve influenciada por características propias de los GIT y JUT (Entrevista N° 7).

Para los GIT, su trabajo se ve apoyado por las coordinaciones realizadas a nivel regional y nacional. Como comenta el GIT de Capazo, los de niveles más altos hacen planes generales mientras que su labor de ellos se torna más específica (Entrevista N° 4). En ese sentido, la relación que existe entre los niveles de articulación es complementaria. Sin embargo, en la ejecución, constituye una relación jerárquica.

Así, el último paso de la articulación del programa se basa en la ejecución de los acuerdos realizados mediante la coordinación realizada por los encargados de los distintos niveles. La ejecución no es implementada por cada responsable de nivel de articulación, sino son los GIT los que debe coordinar con los responsables de la ejecución. Asimismo, estos tienen la responsabilidad de congrega a la población para que puedan ser beneficiados por las intervenciones (Entrevista N° 1). En ese sentido, al recaer la responsabilidad en ellos, los GIT son los que se encargan de resolver todos los inconvenientes que se pueden suscitar respecto a la ejecución como la falta de alguna entidad con la que ya se había concertado intervención (Entrevista N° 5).

En conclusión, el proceso de articulación para el PN-PAIS constituiría en tres pasos: el diagnóstico, la coordinación y la ejecución. Asimismo, lo que se encuentra es un papel protagónico de los niveles territoriales de articulación, sobre todo de los GIT, quienes sostienen gran parte del proceso.



3. Capítulo 3: Articular en contextos complejos. Los factores que influyen durante el proceso de articulación

Este capítulo, a partir del caso empírico de los Tambos pioneros de Puno del nivel altitudinal Puna (4000-4800 m.s.n.m.), ahonda en la implementación del proceso de articulación que permite la operatividad del programa. Los hallazgos sostienen que las articulaciones, en especial las de marco bilateral, se dan gracias a factores de agencia a pesar de existir otros factores que complejizan su concretización como lo son la falta de planeamiento presupuestal, el contexto geográfico retador y la precariedad de los recursos con los que cuentan los encargados de la articulación territorial. Sin embargo, la limitada acción multilateral se debe a que la capacidad de la agencia no logra sostener resultados más complejos como lo son las intervenciones producto de articulaciones multilaterales. Además, de que los espacios institucionales no son utilizados.

En primer lugar, se ahonda en las intervenciones realizadas en el periodo 2017-2019. Se presentan los resultados que evidencian de manera cuantificable una diferencia entre intervenciones de articulación bilateral e intervenciones de articulación multilateral en este periodo. Así, se halla una preponderancia del marco de articulación bilateral por sobre el multilateral.

En segundo lugar, se describe el factor de agencia compuesto por la voluntad de los actores y el desempeño de los gestores territoriales. Asimismo, se explica su importancia para la generación de intervenciones. Para complementar este factor, se exponen los factores identificados que complejizan la articulación.

Finalmente, el capítulo presenta el marco multilateral limitado que se encuentra presente en el PN-PAIS, el cual demostrará que la articulación multilateral en realidad no responde a lo que se esperarías según su definición. Incluso, aunque esto también es el caso de las articulaciones bilaterales, en el caso de las articulaciones multilaterales la agencia es insuficiente para sostener un relacionamiento que produzca intervenciones integrativas

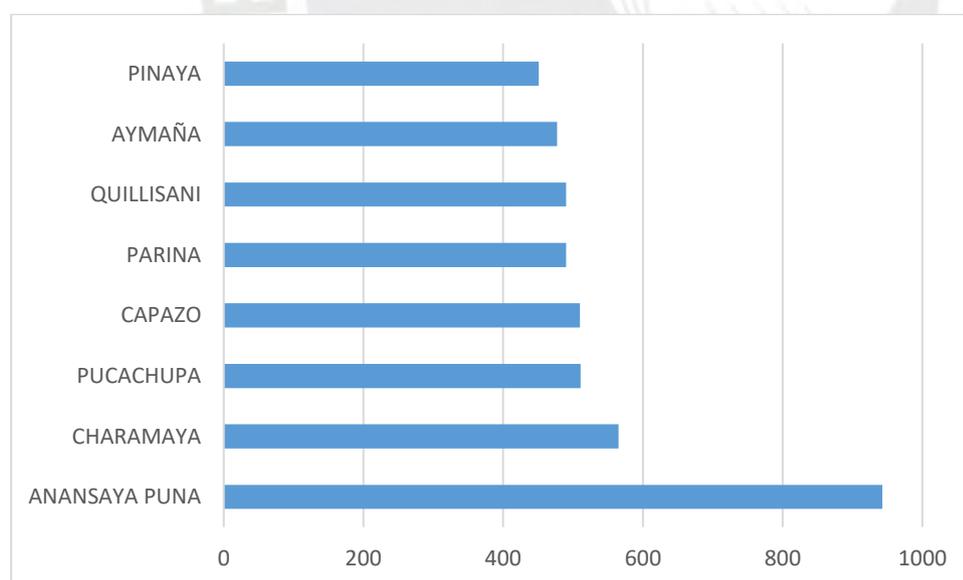
3.1. El desempeño de los Tambos pioneros en los últimos años

3.1.1. Las intervenciones y las atenciones

Para realizar un alcance sobre el desempeño de los Tambos, el PN-PAIS cuenta, principalmente, con dos indicadores cuantificables: el número de intervenciones y el número de atenciones. El primer indicador representa el número de veces que un actor ha operado a través del Tambo. Mientras que, el segundo representa la suma de personas beneficiadas por cada intervención realizada en el Tambo. Esta información es de libre acceso a través del portal “Tambook”, donde los tamberos ingresan los reportes de sus intervenciones. A continuación, se presentan los resultados del periodo 2015-2019²⁵ de los Tambos pioneros.

En el caso de las intervenciones, los Tambos realizaron un promedio de 500 intervenciones en el periodo consultado. El Tambo de Anansaya Puna (943) contó con la mayor cantidad de intervenciones. Mientras que, el Tambo de Parina (451) contó con la menor cantidad de estas. En el caso de las atenciones, el promedio fue de aproximadamente 24 000 atenciones. Los Tambos de Anansaya Puna y Parina fueron los casos con mayor y menor cantidad respectivamente.

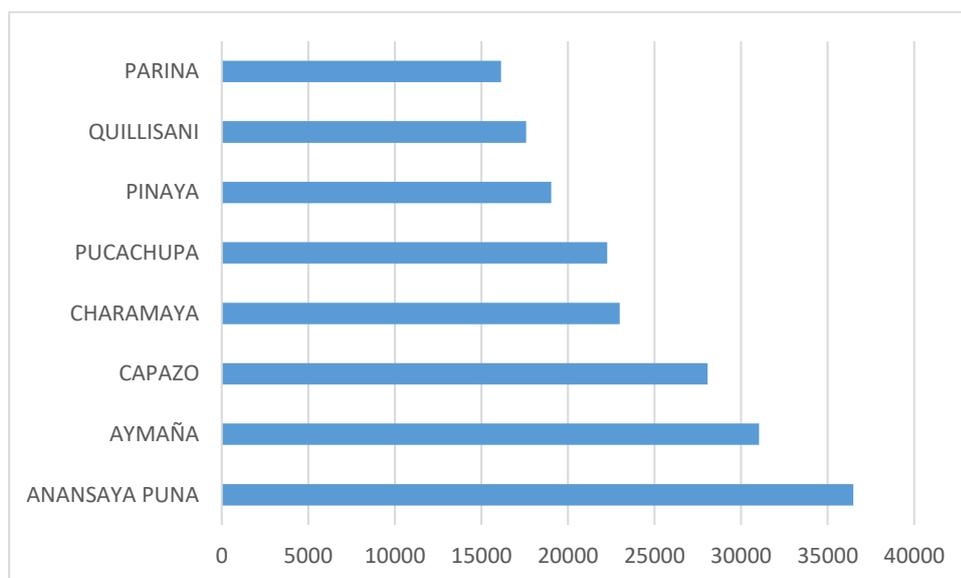
Gráfico 12. Total de intervenciones en los Tambos pioneros en el periodo 2015-2019



Fuente: Elaboración propia en base a reportes de intervenciones del portal Tambook

²⁵ El año 2019, solo se contó hasta abril debido que era el último mes con información disponible en el portal Tambook

Gráfico 13. Total de atenciones en los Tambos pioneros en el periodo 2015-2019



Fuente: Elaboración propia en base a reportes de intervenciones del portal Tambook

Los resultados presentados brindan un acercamiento a los resultados que generaron las interacciones de los distintos actores a través de los Tambos pioneros entre el 2015-2019. Sin embargo, resulta necesario ahondar en los tipos de intervenciones y articulaciones que se generan para llevar servicios a través de las plataformas fijas del PN-PAIS.

3.1.2. ¿En base a qué y con quienes se articula?

Según el diseño del procedimiento de articulaciones del programa, las acciones de articulación responden a las necesidades identificadas previamente por los tamberos mediante el Diagnóstico de Necesidades y Oportunidades que realizan de manera colaborativa con su población objetivo. Según el reporte este procedimiento de diagnóstico en Puno en el 2019, los Tambos trabajaron en base a siete temáticas generales de necesidades: Educación, Salud, Productivo, Ambiental, Social, Institucional/organizacional y Gestión de Riesgos. Mientras que, sus potencialidades variaron según el Tambo.

Principalmente, resaltan cuatro tipos de oportunidad de producción para la población objetivo de los Tambos pioneros evaluados. En primer lugar, la crianza de camélidos sudamericanos a través de la mejora del ganado para la comercialización de fibras (todos los Tambos excepto Pucachupa). En segundo lugar, la crianza de trucha (Parina y Quillisani). En tercer lugar, el engorde de ganado vacuno y la

producción de derivados de lácteos (Anansaya Puna y Pucachupa). Finalmente, el cultivo de papa (Anansaya Puna y Aymaña).

Las temáticas presentadas constituyen una partida general respecto a los campos en los que se podrían haber desarrollado las intervenciones a partir de las necesidades y oportunidades identificadas por la propia población. Sin embargo, luego de una exhaustiva recopilación y sistematización de los reportes de intervenciones, se identificó que no todos estos campos fueron abordados con la misma atención ni con los mismos actores. En otras palabras, se encuentran variaciones en las articulaciones entre los Tambos pioneros.

Cabe resaltar que, el PN-PAIS a través de los Tambos no produce los servicios para responder a las problemáticas y oportunidades que son identificadas en el proceso de diagnóstico participativo, sino plantea el uso de mecanismos de articulación que permitan traer servicios a los Tambos. Dichas articulaciones se generan entre el programa, distintos sectores y niveles de gobierno, organismos autónomos, sociedad civil, ONGs y, en general, cualquier actor que opere en relación con las necesidades y oportunidades del territorio de ámbito de los Tambos. A continuación, se presentan los resultados encontrados respecto a las intervenciones según nivel del tipo de actor.

A nivel nacional, los Tambos pioneros realizaron articulaciones tanto con ministerios como con organismos autónomos. Con el MIDIS, articularon a través de sus programas sociales como Juntos, Pensión 65 y Qaliwarma. Con el MIMP, la articulación se dio a través de los CEM y el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. En el caso del MINAGRI, se realizó a través de Agrorural, INIA, ANA, SERFOR, entre otros. El MINEM estuvo presente a través del Fondo de Inclusión Social Energético. En menor medida, pero contando con su participación se realizaron articulaciones con el MININTER y MVCS. Además, se realizaron articulaciones con algunos organismos autónomos, de los cuales resalta con bastante notoriedad la participación del RENIEC para la generación de documentos de identidad a través de los Tambos.

A nivel regional, el trabajo de articulación se realizó, principalmente, con la Dirección Regional de Salud, la Dirección Regional de Educación, la Dirección Regional de Agricultura y los programas especiales del gobierno regional de Puno. De

los programas especiales, desatacan el Proyecto Vicuñas, dirigido al mejoramiento del manejo sostenible en zonas altoandinas de Puno, y el Proyecto Especial Camélidos Sudamericanos, proyecto mediante el cual se brinda asistencia técnica y de asesoramiento que facilita el desarrollo camelicultor de las familias dedicadas a la crianza de los camélidos sudamericanos domésticos, alpacas y llamas, de las zonas menos favorecidas de la región de Puno.

A nivel local, la articulación se realizó tanto con las municipalidades provinciales como con las municipalidades distritales según corresponda la localidad de cada Tambo pionero. El nombre oficial de las subgerencias involucradas varía depende del organigrama de cada uno de los distritos y provincias con los que se articuló. Sin embargo, se identifica que las intervenciones reportadas fueron realizadas con la Oficina de Defensa Civil distrital y las áreas ligadas a desarrollo social y económico. Asimismo, a un nivel local, se identifica articulación con ONGs, organizaciones civiles y entidades privadas que se encuentran en el territorio que comprende el ámbito de cada Tambo pionero.

3.1.3. ¿Cómo se articula?

Tal como lo menciona el diseño del proceso de articulación, este mecanismo utilizado por el PN-PAIS responde a la integración y corresponsabilidad de dos o más entidades. En ese sentido, la gestión del programa debe buscar promover las intervenciones articuladas de tres tipos: sectoriales, multisectoriales e intergubernamentales. Esta información se encuentra en los reportes de intervención registrados por los gestores institucionales de los Tambos en la plataforma virtual del PN-PAIS. Los informes contienen una foto de la intervención, una descripción, los actores a los que se le atribuye la articulación, los encargados de la programación y ejecución, y los asistentes a la intervención (Anexo C).

Las intervenciones son divididas en tres tipos de articulación. Sin embargo, con fines analíticos, esta tesis plantea una división dicotómica basada en tipos de marcos en los que se realiza la articulación. De esa manera, se dividen en marcos bilaterales y multilaterales que corresponden a las intervenciones sectoriales y multisectoriales respectivamente. Cabe resaltar que, la valorización intergubernamental se incluye en el marco multilateral. A continuación, se explican los dos valores propuestos para la división.

Por un lado, las intervenciones en marcos bilaterales responden a intervenciones categorizadas como sectoriales. En otras palabras, son aquellas intervenciones que no se especificaron como parte de un plan o evento multisectorial. De esa forma, la articulación (coordinación) se realizó entre los actores del programa y otro actor identificado como necesario para intervenir en la zona de ámbito del Tambo pionero.

Por otro lado, las intervenciones en marcos multilaterales corresponden a aquellas calificadas como intervenciones multisectoriales. A partir del análisis de los reportes, se identificó que este tipo de intervenciones pueden ser producto de planes multisectoriales, pero también de eventos multisectoriales. Las articulaciones multisectoriales del primer tipo (planes multisectoriales) son resultado de espacios institucionalizados externos al programa. Mientras que, las intervenciones del segundo tipo (eventos multisectoriales) son producto de la organización de los tamberos para una fecha determinada.

Teniendo en cuenta este tipo de clasificación, se realizó la recopilación y sistematización de información de 2400 informes de intervención en el periodo 2017-2019 (Tabla 10). En total para los ocho Tambos pioneros, se identificaron 2063 intervenciones en un marco de articulación bilateral y 398 intervenciones en un marco de articulación multilateral. Los resultados evidencian una mayoría de las intervenciones producto de articulaciones bilaterales, donde estas representan aproximadamente cinco veces las intervenciones en marcos de articulaciones multilaterales.

Tabla 9. Intervenciones según marco de articulación 2017-2019 de Tambos pioneros de Puno

Tambo	Intervenciones en un marco bilateral			Intervenciones en marcos multilateral		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Aymaña	88	141	36	13	29	14
Anansaya Puna	190	191	45	17	20	15
Pucachupa	137	86	18	13	26	18
Parina	96	97	14	23	23	24
Quillisani	112	93	25	7	12	6
Pinaya	99	104	16	8	16	18
Charamaya	104	89	35	7	45	12
Capazo	118	100	29	5	12	15

Fuente: Elaboración propia

De hecho, la brecha podría ser aún más amplia. Según los gestores institucionales de los Tambos entrevistados, debido al plan operativo del programa, estos tienen la obligación de realizar entre tres y cuatro eventos multisectoriales (Entrevistas N° 4 y 5). En ese sentido, aunque exista una mayor cantidad de intervenciones en un marco de articulación multilateral a través de los años, en realidad, estas responden a pocos eventos multisectoriales, pero con más actores. Dicho de otra manera, aquellos que tuvieron más actores juntos en un solo evento, tuvieron más intervenciones para cuantificar de tipo multisectorial.

Entonces, el panorama del programa sobre las intervenciones presenta dos grupos de articulaciones: bilaterales y multilaterales, las cuales se dan con actores que se encuentran al nivel nacional, regional y local. Asimismo, en el periodo 2017-2019, se encuentra una predominancia de las intervenciones producto de articulaciones bilaterales con respecto a las articulaciones multilaterales. A pesar de que las problemáticas detectadas a través de los diagnósticos son complejas y por lo tanto necesitan de soluciones que impliquen la presencia de diversos actores, las respuestas aún terminan siendo sectoriales. Esto demuestra que existe una complejidad para generar trabajo articulado multilateral. Esta complejidad identificada será explicada en la siguiente sección.

3.2. La articulación en un marco bilateral

La evidencia presentada sobre las articulaciones del PN-PAIS sugiere que existirían mejores resultados en las articulaciones bilaterales al menos de manera cuantificable al compararlas con las articulaciones multilaterales. Por lo tanto, existe una problemática centrada en generar articulaciones multilaterales, aquellas que incluyen diversos actores. Con el fin de comprender esta diferencia, se profundizó en las características que permitieron la concretización de intervenciones a través de un marco bilateral para el caso de los Tambos pioneros.

Los hallazgos de esta tesis encuentran que este mejor desempeño se debe a que las articulaciones bilaterales producidas por el programa son generadas en un esquema de articulación de bajo nivel como lo es la coordinación según Corbett y Noyes (2008). En otras palabras, no existiría articulación en sí misma, sino una coordinación. Dichas coordinaciones se desarrollaron en base a factores de agencia atribuidos tanto a los actores del programa como a los actores que brindan los servicios.

Los factores de agencia que se identifican son las voluntades de los actores con los que se coordina y el desempeño de los gestores territoriales de los Tambos. Sin embargo, resulta importante señalar que la agencia cobra especial importancia debido a que existen un grupo de problemas relacionados a factores de capacidad presupuestal y planeamiento, factores de contexto geográfico-climático y factores de recursos para las actividades ordinarias a través de los Tambos. A continuación, se profundiza en los factores de agencia que determinan las articulaciones bilaterales y el grupo de problemas que complejizan la posibilidad de concretización de intervenciones a través de la coordinación.

3.2.1. Los factores de agencia como determinantes para la articulación bilateral

El programa posee un proceso participativo para identificar las necesidades y oportunidades de la población en el ámbito del Tambo. A través de las entrevistas, este diagnóstico se reconoció como primordial para el proceso de articulación del programa ya que su uso permite la identificación de los actores necesarios por parte de la misma población a la que estarán dirigidos los servicios (Entrevistas N° 1, 3, 4, 5, 6, 7). Lo lógico sería esperar que los resultados de este proceso fueran determinantes al momento de articular. Sin embargo, empíricamente, esto sirve más como una guía o herramienta antes que como un factor decisivo en las coordinaciones.

En ese sentido, son factores de agencia como la voluntad de los actores que brindan los servicios y el desempeño de los gestores por los que se obtienen resultados a través de la coordinación.

3.2.1.1. La voluntad de los actores que brindan los servicios

Se entiende por voluntad a la apertura y disposición por incidir en el ámbito del Tambo. En ese sentido, este estudio hace referencia a la voluntad de los actores que podrían brindar servicios a través de las plataformas fijas. Resulta pertinente recordar que el objetivo del programa, llevar servicios a los sectores rurales y de esa manera cerrar brechas en acceso a servicios en materia social y productiva para el mejoramiento de su calidad de vida, se basa, en términos prácticos, en generar articulaciones con diversos actores. En ese sentido, el PN-PAIS es por esencia un ente articulador de servicios ya que no tienen la capacidad de generar servicios directamente.

La evidencia empírica recolectada a través de las entrevistas detalla que las plataformas fijas, usualmente, no forman parte de un plan territorial en sus ámbitos de ubicación. Esto genera que las intervenciones o la utilización de la plataforma se base, exclusivamente, en las determinaciones de los actores, es decir, en su voluntad por querer operar a través de los Tambos (Entrevista N°2). A partir de la experiencia con los gobiernos locales de los tamberos con más años de servicio del grupo de los Tambos pioneros estudiados, se identifica que la voluntad varía entre gestiones municipales. Algunas autoridades de nivel local se encuentran predispuestos a informarse sobre los Tambos para actuar en conjunto con el programa a pesar de los limitantes presupuestarios. Por el contrario, otros gobernantes no tienen la misma visión por lo que su participación se ve más limitada (Entrevista N° 1).

Incluso, la articulación consolidada como un proceso funcional no se ha dado a través de los Tambos de Puno y de otras localidades, dándose una articulación de bajo nivel (coordinación). Aunque se desarrollan varias intervenciones producto de articulaciones bilaterales, el problema es que las herramientas que han servido de ensamblaje para las coordinaciones nacieron de acuerdos o voluntades de los actores que brindan los servicios. Luego, estos se tradujeron en convenios, pero producidos por gestiones más de tipo personal antes que institucional (Entrevista N°7). Esto quiere decir, que las intervenciones quedan dependiendo de las personas que se encuentren en los espacios de decisión. Casi todos los actores relacionados al

programa, internos y externos, que fueron entrevistados definen este factor como condicionante a las articulaciones (Entrevistas N° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7).

3.2.1.2. El desempeño de los gestores territoriales

A pesar que la voluntad de los actores externos al programa resulta imprescindible para generar coordinaciones para producir intervenciones, otro factor de agencia determinante está relacionado a los gestores institucionales de los Tambos. En el diseño del PN-PAIS para el proceso de articulación, la organización interna se distribuye por niveles (Gráfico 10). Sin embargo, los burócratas del nivel de las UT son los que cobran especial protagonismo en el proceso. Los GIT y JUT, en la práctica, son los principales responsables de ofertar los Tambos a los actores externos y los que permiten la concretización de las intervenciones (Entrevista N° 1 y 7).

De hecho, gran parte del funcionamiento se basa en las personas y los contactos o insistencia que generen los encargados de articular, generalmente, los GIT (Entrevista N° 1). Por ejemplo, a nivel local los gestores institucionales cuentan con los gobiernos municipales como principales aliados para la intervención. Sin embargo, esta relación está condicionada a un trabajo continuo de los tamberos por plantear atractivo el trabajo a través de sus Tambos (Entrevista N° 5). Los hallazgos determinan que el desempeño en el proceso de articulación del programa está influenciado por características propias de estos burócratas (JUT y GIT). Este factor de agencia tiene relación con el perfil profesional y con las habilidades blandas, las cuales son imprescindibles para el relacionamiento.

Los GIT son seleccionados tomando en cuenta diversas características que no son solo técnicas. Lo que se procura es que estos cumplan con un perfil determinado que ha sido elaborado en base al espacio territorial en el que ejercerán sus funciones. De esa manera, los perfiles se orientan tomando especificaciones como la lengua, cultura y conocimiento del espacio rural. Así, se intenta elegir a aquellos con profesiones que aportarían al desarrollo del territorio, de preferencia nacidos en estos, con conocimiento en la lengua originaria del ámbito, las costumbres de las personas y con experiencia en otros programas (Entrevista N° 2).

Esto es importante ya que las características de éstos influyen en la priorización de temáticas en los que buscan coordinar como en el logro de la concretización de estas. Como ya se mencionó, el programa cuenta con un sistema de responsabilidad

vinculante débil que no permite intervenciones sostenibles de manera institucional, sino que las experiencias positivas, aquellas que terminan con la ejecución de intervenciones, se fundamentan en factores como estos de agencia.

La profesión es un ejemplo de influencia sobre los tipos de coordinaciones que concretan que está relacionada al perfil profesional. En la práctica, se encuentran variaciones respecto a las temáticas de intervenciones a través de los Tambos pioneros a pesar de tener problemáticas parecidas entre ellos. Algunos trabajan más temas de anemia, otros de crianza de camélidos sudamericanos, entre otros. La variación existe porque no se encuentra una línea conductora (Entrevista N° 7). De esa manera, en el camino se encuentran oportunidades que son buenas para la población de ámbito del Tambo, pero no hay una planificación que permita medir las intervenciones por lo que al final su promoción puede estar influenciada por las afinidades de formación de los burócratas encargados de articular.

Sin embargo, el factor de formación profesional por sí solo no explica los resultados respecto al desempeño de los gestores sobre las coordinaciones. Las habilidades blandas representan un complemento positivo necesario para los articuladores. El contexto institucional en el que se enmarcan las operaciones demanda un tipo de articulación donde se tienen que manejar conceptos técnicos, pero también manejar competencias blandas que permitan que el liderazgo del gestor pueda concertar con los diversos actores (Entrevista N° 2).

Desde la experiencia regional, esto se ve evidenciado en el posicionamiento de los Tambos en su territorio como espacio para la intervención. Esta labor depende en gran medida de los encargados territoriales de las articulaciones. En ese sentido, lograr convencer a los actores ha sido una ardua labor de los burócratas territoriales. Además, este ha sido un desafío incremental ya que ha consistido en incidir en las concepciones de los actores sobre la necesidad de su presencia y resaltar su responsabilidad de hacer accesibles sus servicios a toda la ciudadanía que se encuentran en los ámbitos de los Tambos (Entrevista N° 3).

Desde la experiencia local, teniendo en cuenta que los GIT tienen como una de sus principales funciones llevar la propuesta del programa a los actores locales que se identifican a través del diagnóstico de necesidades y oportunidades, la articulación suele ser más dinámica y consolidada. Por un lado, es dinámica ya que con los

sectores locales se consigue entablar reuniones de coordinación más seguidas (Entrevistas N° 4 y 5). Por otro lado, puede lograr ser consolidada. Esto depende de las habilidades de los gestores por entablar relaciones con los gobiernos locales para la construcción de confianza aprovechando el mayor interés y responsabilidad de estos actores en comparación con otros más alejados del territorio (Entrevista N° 5). De hecho, desde la perspectiva de los GIT, se halla que a medida que uno va escalando en los niveles de coordinación estos procesos van reduciendo su frecuencia para planificación de las articulaciones y las redes de confianza construidas son más débiles.

3.2.2. Factores que complejizan la articulación bilateral

Como se ha explicado, las coordinaciones generadas por el programa que terminan con la producción de intervenciones se basan en el papel de los actores, es decir, en factores de agencia. Sin embargo, cabe preguntarse por los factores que estarían complejizando o problematizando la articulación bilateral. A continuación, se presentan tres factores que dificultan el proceso de articulación: el presupuesto y la planificación, el contexto geográfico y los recursos materiales con los que cuentan los GIT, principales articuladores.

3.2.2.1. El presupuesto y la planificación

A partir de los hallazgos de la investigación, se identificó que la capacidad de planificación, sobre todo la relacionada al presupuesto, para generar intervenciones que permitan la entrega de servicios resulta imprescindible. En ese sentido, la concretización de las articulaciones no solo depende de la voluntad para intervenir por parte del actor que brinda el servicio, sino que también depende de la existencia y magnitud del presupuesto con el que cuente dicho actor.

Actualmente, el sistema de articulación del programa se basa en instrumentos como convenios y planes de trabajo que no plantean una responsabilidad presupuestal vinculante entre las partes. En ese sentido, las responsabilidades planteadas a través de estos documentos se realizan netamente bajo la capacidad presupuestaria de cada entidad que busque intervenir a través de los Tambos. Esto significa que el margen de acción del programa no está directamente vinculado a su responsabilidad en temas presupuestarios, sino que se encuentra fuertemente condicionado al presupuesto con el que cuente el actor para la intervención en la zona de ámbito del Tambo.

Todas las entidades ya sean públicas o privadas tienen planes de trabajo y metas que alcanzar. En esa línea, si estas no tienen dentro de su planificación y metas la cobertura en los territorios en los que se encuentran los Tambos, resulta bastante complicado que prospere la coordinación de intervención. Sin embargo, no es que sea imposible ya que se reconoce que existen casos en las que las entidades responden de manera positiva al cambio. Así, a partir de replanteamientos internos, ajustes en sus planificaciones, logran ejecutar intervenciones a través de los Tambos (Entrevista N° 1). Entonces, cuando el presupuesto en la planificación no existe o es insuficiente la discrecionalidad se convierte en una vía de escape.

La experiencia del nivel regional ejemplifica de manera más detallada el caso de las voluntades y el presupuesto. Aunque las entidades muchas veces están dispuestas al diálogo para escuchar respecto a los Tambos y las oportunidades de intervenir a través de estos, si no se encuentra en sus planes operativos intervenir en dichos lugares la respuesta a la posibilidad de articulación es negativa. Sin embargo, este escenario ha ido cambiando respecto a su dimensión ya que cada vez son más las entidades que se acercan a las zonas rurales y rurales más alejadas (Entrevista N°3). Esto se debe a que, desde sus inicios, el programa adoptó una estrategia de posicionamiento que ha permitido hacer visible a los Tambos (Entrevistas N° 3 y 8). Sin embargo, aún es un proceso en curso que hoy depende mucho de la agencia del cuerpo burocrático territorial del programa.

3.2.2.2. El contexto geográfico

Los hallazgos de la tesis muestran que intervenir en las zonas donde se encuentran los Tambos no solo implica el diálogo que se traduce en acuerdos para ofrecer servicios, sino que conlleva a entender que la ejecución de intervenciones está condicionada por características propias del territorio en el que se encuentran los Tambos. En ese sentido, el contexto geográfico, como el territorio o el clima, son determinantes en la decisión de los actores por operar en las zonas de ámbito de los Tambos. Como se mencionó en los capítulos anteriores, los Tambos se encuentran en zonas rurales y rurales alejadas. Ello significa que se ubican en contextos de alto nivel de dispersión poblacional. Especialmente, los casos de estudio de esta tesis corresponden a Tambos ubicados a un nivel de altura bastante elevado. Según las personas entrevistadas, esto constituye un limitante al funcionamiento del programa.

La evidencia indica que el factor geográfico limita la producción de incentivos necesarios para que algunos actores consideren importante realizar un esfuerzo mayor para ofrecer sus servicios a través de los Tambos. Esa limitación en la falta de incentivos responde a la complejidad en términos de tiempo, dinero y cantidad de población a la que llegaría el servicio. En ese sentido, desde la experiencia del nivel regional de gestión del programa (Entrevista N°3), a pesar de establecer interacción con los actores estos evitan su presencia debido al tiempo y dinero que la intervención en zonas alejadas y dispersas requieren. Además, algunos alegan que las intervenciones se realizan a un número bajo de beneficiarios en comparación con zonas urbanas lo que no sería favorable para algunos actores en sentido de sus metas propias.

La perspectiva desde el nivel local de gestión concuerda con lo planteado desde el nivel regional. En ese sentido, se detecta que algunas instituciones a veces se resisten a intervenir en los Tambos por cuestiones como la lejanía, la altura y el frío propios del contexto geográfico de los Tambos pioneros de Puno en el nivel altitudinal Puna. En ocasiones, existe una idea errónea sobre la intervención en zonas rurales por desconocimiento de la localidad en la que se debe operar por parte de los actores contactados (Entrevista N° 4). Al encontrarse con la complejidad geográfica, la funcionalidad supone un compromiso fuerte. Sin embargo, antes que un desafío, operar en zonas de alta dispersión y complejidad climática sería tomado como un desincentivo.

Este punto es crucial ya que la complejidad geográfica es un factor inherente al país y, por tanto, inalterable. Como sugiere una de las personas entrevistadas, el Tambo permite llevar los servicios a las personas y no al revés ya que las personas viven ahí porque así lo decidieron y es obligación del sector público llegar con servicios de calidad (Entrevista N° 7). Por lo tanto, el trabajo de los Tambos por responder a esa obligación implica generar otro tipo de incentivos que suponga hasta incentivar un cambio de lógicas de operatividad cuando se toma en cuenta las zonas rurales ya que la complejidad geográfica no debería ser un restrictivo para la acción en favor a la población.

3.2.2.3. Los recursos materiales disponibles

Finalmente, generar coordinaciones en ámbitos alejados requiere de recursos necesarios para llegar a los actores externos al programa. Cabe resaltar que, las

zonas en las que se ubican los Tambos son distantes respecto a las ubicaciones de los actores externos. En ese sentido y en concordancia con la literatura sobre los burócratas de la calle, el desempeño positivo de los gestores no solo se basa en la mera discrecionalidad, sino que su desempeño también está condicionado a la disponibilidad de recursos, en este caso materiales, que permitan su labor.

Aunque la pandemia del COVID-19 ha llevado a los GIT a realizar sus funciones de manera remota, su experiencia antes de ello respondía a una necesidad de desplazamiento. En ese sentido, sus posibilidades de articulación se reducían a planificaciones que se dan en pocas ocasiones. Por ejemplo, a nivel local-provincial y regional (en ocasiones) cuentan solo con reuniones al comienzo de año, mientras que otras son programadas, pero depende del gestor (Entrevistas N° 4 y 5).

Esto es importante de mencionar ya que la complejidad de articular es inherente en temas de distancia. Entonces, cabe la necesidad de poner foco en las condiciones en las que operan los gestores respecto a los materiales con los que cuentan para movilizarse y contactarse con los actores (Entrevista N° 2). Al estar estos alejados, necesitan de insumos materiales que permitan su movilización como motos o vehículos en general, que les permitan desplazarse hacia los actores para coordinar, pero también que permita conectar con la población en un contexto de alta dispersión.

3.3. La articulación en un marco multilateral

El contexto de las articulaciones bilaterales plantea que los factores de agencia son los que, principalmente, permiten la concretización de las coordinaciones entre el programa y los actores externos. Asimismo, permite identificar aquellos factores que complejizan este proceso como lo son la falta de planeamiento presupuestal, la dificultad geográfica y los limitados recursos materiales con los que cuentan los tamberos. Sin embargo, la evidencia con la que se cuenta demuestra que a pesar de ello las articulaciones bilaterales se concretan en mayor medida que las articulaciones multilaterales.

Los hallazgos sugieren que las articulaciones multilaterales no estarían exentas a las complejidades presentes para las articulaciones bilaterales. Sin embargo, al poseer un marco institucional débil y al tratarse de una organización más compleja debido que se trata de la agrupación de diversos actores externos, la agencia, en específico la de los gestores institucionales de los Tambos, no sería un factor

suficiente para establecer articulaciones multilaterales que generen intervenciones en una magnitud parecida a la de las articulaciones bilaterales.

A continuación, se profundiza en el marco multilateral que se encuentra en el programa para el caso de los Tambos pioneros, haciendo hincapié en los dos tipos de ejemplos identificados. Luego, se explica la importancia de consolidar un marco multilateral para problemáticas complejas. Finalmente, se hace foco en la necesidad de fortalecer espacios institucionales.

3.3.1. Intervenciones multisectoriales que no son producto de un marco de articulación multilateral

Según las experiencias brindadas por los GIT, estos tienen la obligación de establecer en promedio un evento multisectorial por trimestre correspondiente al plan operativo del programa que deben cumplir (Entrevistas N° 4, 5 y 6). En ese sentido, la idea consiste en convocar entre cinco a seis actores de distintas entidades y niveles de gobierno. En los reportes de intervención, se encuentran en las descripciones frases como “evento multisectorial”. Sin embargo, cada reporte con esta calificación no significa un evento multisectorial distinto, ya que los reportes son generados por entidad participante, mas no por evento multisectorial.

Además, estos “eventos multisectoriales” no se dan, necesariamente, alrededor de una temática en específico, sino que cada actor reunido por los GIT se presenta en una miniferia y brinda sus servicios de manera indistinta. En ese sentido, se encuentra como los eventos multisectoriales cuentan con la participación de los puestos de salud, representantes de las municipalidades, algún programa del MIDIS u otro ministerio entre otros sin estar agrupados por un motivo específico

Entonces, si los eventos no los guían necesariamente temáticas específicas, surge la interrogante de bajo qué parámetros se da la realización de articulaciones multilaterales. Lo ideal sería encontrar un espacio de coordinación conjunta entre los distintos actores de manera institucionalizada que responda a un plan. Sin embargo, se halla que la variabilidad de estos eventos entre los Tambos responde a que su realización es responsabilidad neta de los GIT (Entrevista N° 5).

Para entender esa responsabilidad, es necesario conocer el proceso. Este inicia con la realización de mesas informativas que reúnen diversos actores. Sin embargo, como lo expresa su propio nombre, son espacios que sirven para que los GIT tomen

conocimiento de las actividades que podrían realizar las entidades participantes en los Tambos. El segundo paso recae en la capacidad de los GIT ya que son ellos los que a partir de esa información organizan los eventos multisectoriales. Finalmente, existe un espacio de coordinación para la ejecución de la intervención con los actores externos, pero también recae la responsabilidad, principalmente, en los GIT (Entrevista N° 4).

Por tanto, se encuentra que lo multisectorial de las intervenciones de este tipo no son producto de un marco de articulación multilateral, sino uno bilateral. Donde, además, los GIT tienen atribuida una responsabilidad decisiva en la realización de los eventos multisectoriales. En ese sentido, este tipo de eventos se reducen a la agrupación de distintos actores, cuya agrupación depende de un ente articulador específico. Además, son espacios volátiles ya que no responden a una organización institucionalizada que trascienda más allá del momento para el que fueron convocados los actores externos. Por el contrario, el evento depende de la capacidad y voluntad de los GIT.

3.3.2. Intervenciones sectoriales que son producto de un marco de articulación multilateral

Este tipo de intervenciones no son necesariamente multisectoriales, pero sí provienen de espacios institucionales o planes multisectoriales que operan a través del Tambo debido a que el programa es uno de los actores parte de estas acciones de articulación multilateral. De esa manera, a diferencia del otro tipo de intervenciones, estas no dependen de los GIT ya que los tamberos solo cumplen la labor de ejecución en coordinación con el actor que tenga designado operar en sus plataformas.

Las intervenciones en este marco se dan porque existe una responsabilidad vinculante que establece la operatividad debido a acuerdos previamente entablados. Existen algunos casos que ejemplifican este tipo de intervenciones producto de un marco de articulación multilateral. En ese sentido, se encuentran ejemplos como los comités conformados para el combate a la Anemia y la Desnutrición Crónica Infantil. Sin embargo, luego de la revisión de los reportes de intervenciones, se halla que uno de los ejemplos que coincide en todos los Tambos piones de Puno de la zona altitudinal Puno, son las intervenciones relacionadas con el Plan Multisectorial ante Heladas y Frijes (PMHF).

El PMHF es un plan multianual promovido por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Este plan cuenta con la presencia de representantes de distintos organismos técnicos como INDECI o SENAMI, así como la participación de 10 sectores del Estado para la elaboración de su contenido. Este esfuerzo opera desde el 2012 y busca ejecutar intervenciones que reduzcan de manera sostenible la vulnerabilidad de la población en mayor riesgo de sufrir este tipo de fenómenos (PCM, 2020).

Todos estos actores involucrados cuentan con responsabilidades definidas y presupuestos designados que son parte de una meta en común respecto a una problemática en específico, en este caso la problemática de las heladas y friajes. A diferencia de las otras intervenciones, aquí no es indispensable el accionar del ente articulador ya que el plan permite que la articulación sea funcional sin necesidad de operar todos al mismo tiempo. En ese sentido, el impacto se construye de manera más integrativa.

3.3.3. La necesidad de articular entre varios actores, la complejidad de lograrlo sin un marco institucional fuerte

Aunque el PN-PAIS desarrolle cierta dimensión multisectorial a través de sus intervenciones, su operatividad en marcos de articulación multilateral es aún un punto débil. Al igual que las articulaciones en un marco bilateral, este tipo de articulación es de bajo nivel de integración, basándose en lo denominado como coordinación. Para Repetto (2005), una coordinación de baja integración se basa en la suma de visiones y solo se realiza en una de las partes del ciclo de políticas públicas, el plan de acción es básico y se coordina a través de una instancia central, el presupuesto y evaluación son asumidas por los actores de manera individual y lo que se comparte son asuntos operacionales productos de una acción de articulación en una instancia técnica.

En ese sentido, se encuentra que esta definición se aproxima a lo que ocurre en temas de articulación en el programa tanto para marcos bilaterales como multilaterales. Por un lado, la coordinación se da netamente en la fase de implementación de la política. Por otro lado, el plan es práctico y la coordinación depende de la agencia de los actores involucrados (del programa y externos) en gran parte. Asimismo, el presupuesto no es compartido y, por el contrario, lo asume en gran medida el actor externo que brinda sus servicios. Finalmente, la colaboración se base en temas operacionales para la ejecución. Ejemplo de ello es la colaboración entre los

tamberos y los designados por los actores externos para ejecutar las intervenciones pactadas.

Cada vez es más consensuada la idea de que las problemáticas sociales son multidimensionales y multicausales. Por ello, las respuestas deberían responder a marcos integrativos en sentidos intersectoriales e intergubernamentales (Repetto y Fernández, 2012). De hecho, esta tesis plantea que deberían ser multisectoriales lo que significa que no compete solo al ámbito público, sino también al privado. En específico, operar en ámbitos rurales requiere de acciones multisectoriales debido a la complejidad que supone el contexto rural (Entrevista N° 7). Responder a las necesidades no solo termina siendo competencia de un sector o ámbito ni pueden sustentar sus esfuerzos de solución en los principales burócratas encargados de la articulación.

La implementación, así como la articulación o coordinación, es un proceso que se vuelve complejo en la medida que sean más los actores los que se involucren. Aunque existen problemáticas que requieren de soluciones sectoriales, la pobreza y desigualdades son problemáticas complejas que por el contrario exigen respuestas más integradoras. En ese sentido, esta investigación postula que cualquier respuesta a problemáticas sociales se tiene que dar en un contexto de articulación integradora de coordinación consolidada. El PN-PAIS se enmarca en esta idea de trabajo articulado e integrados. Además de realizar esfuerzos por acercar los servicios del Estado a las zonas más alejadas del país, también comprende en su diseño que esta labor no le corresponde a un solo sector o nivel de gobierno y que, incluso, no solo al sector público. Por el contrario, su diseño se basa en la acción multisectorial e intergubernamental.

Como lo menciona el documento de establecimiento de marco conceptual elaborado por el MVCS (2015) para los Tambos, la estrategia dos elementos primordiales. Por un lado, se desarrolla bajo un enfoque territorial. Por otro lado, se realiza a través de la articulación intersectorial e intergubernamental, donde el despliegue territorial del cuerpo burocrático del programa juega un rol importante en los procesos de articulación que incluyen actores estatales como no estatales. La articulación en su sentido más integrativo es necesaria, pero compleja.

Aunque el programa despliega esfuerzos por establecer intervenciones que incluyan más de un actor además del PN-PAIS, aún esto es limitado al analizar la evidencia. En ese sentido, además de los factores identificados que complejizan las articulaciones en marcos bilaterales, en el caso de los marcos multilaterales, la agencia no es suficiente para generar intervenciones. Resulta complicado esperar resultados integrativos y elaborados de a un tambero que cuenta con recursos y contactos limitados (Entrevista N° 2). Sin embargo, la investigación encontró que existen instancias técnicas para generar esfuerzos articulados. El problema radica en que las instancias articuladoras multisectoriales existen, pero no son usadas.

Esta tesis tenía la hipótesis de que la articulación multilateral no se consolidaba para el caso de los Tambos pioneros por una falta de institucionalidad de espacios para la coordinación de múltiples actores. Sin embargo, los hallazgos negaron esta hipótesis. A continuación, se presenta que la problemática no recae en la falta de espacios institucionales de articulación, sino en el limitado uso de estos espacios.

Al analizar el diseño del programa, se identificó que los encargados de la articulación se dividían por niveles (local, regional y nacional). Por lo tanto, se esperaba encontrar un espacio de coordinación interna entre estos. Sin embargo, no existen espacios de articulación conjunta previstas en el diseño del programa. Como lo menciona un ex jefe de la UAGS cuando se le consultó sobre los espacios de articulación conjunta, mencionó que lo que se procuró fue la organización de la articulación por niveles (Entrevista N° 1). Aunque esto sea favorable para la distribución de responsabilidades internas, termina siendo insuficiente y dejando con más complejidad la posibilidad de articulación multilateral.

Esta limitación se comprueba con la evidencia empírica de la articulación en el programa. Se ha evidenciado como las articulaciones se basan en la agencia de los gestores, tanto en su voluntad por brindar servicios en las zonas de los Tambos como en la capacidad de los GIT por reunir diversos actores. En esa línea, la agencia termine siendo decisiva, en parte, por los limitados espacios institucionales propios del programa. Espacios que no solo permitan el diálogo para la transferencia de información como se da entre los niveles de articulación internos del programa, sino que produzcan intervenciones que junten sus esfuerzos en materias similares.

Cabe resaltar que estos espacios de articulación propios del programa existieron en algunos períodos de la vida operativa de este. Cuando el programa aún pertenecía al MVCS, se tenía un espacio institucional multisectorial llamado “Consejo Nacional Tambos”. Este fue un espacio presidido por el titular del MVCS y conformado por titulares de otros siete ministerios. Las reuniones se daban de manera periódica y el producto de este espacio era un plan de intervención anual multisectorial que permitía la sistematización de actividades para el ofrecimiento de servicios de forma efectiva (MVCS 2016). Como lo comenta un ex director del programa, este espacio era positivo al hacer la coordinación más dinámica entre entidades de ese nivel (Entrevista N° 8).

Sin embargo, la articulación en marcos multilaterales, aunque no existe en el diseño del programa, sí se encuentra institucionalizada en el sistema peruano. Para comprender ello, es necesario recordar que el PN-PAIS se enmarca en la Política Nacional de Inclusión Social. Esto significa que su operatividad está condicionada por los marcos del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS). El SINADIS es parte del marco legal que guía todos los esfuerzos en materia de Desarrollo e Inclusión Social del Estado peruano. Según su reglamento, “el SINADIS es un sistema funcional que establece un conjunto de normas, de reglas compartidas sobre roles, responsabilidades relativas, instrumentos y mecanismos de coordinación y articulación para el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales” (MIDIS 2016).

El título III del mismo reglamento expone los mecanismos de coordinación y articulación entre componentes del SINADIS. La coordinación horizontal se plantea en base a los tres niveles de gobierno. En primer lugar, la instancia de coordinación intersectorial a nivel nacional es la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales que está a cargo de la PCM. En segundo lugar, se encuentra la instancia de coordinación a nivel departamental. En ese sentido, el reglamento plantea que “cada gobierno regional debe asegurar la coordinación y articulación de sus órganos centrales (nacionales) y desconcentrados” (MIDIS 2016). Finalmente, a nivel de coordinación local es responsabilidad de los gobiernos locales impulsar espacios de coordinación con enfoque territorial que convoquen actores nacionales, regionales, locales, públicos y privados (MIDIS 2016).

Entonces, el problema recae en que estos espacios solo existen en papel ya que su uso no estaría siendo fomentado de manera óptima por el PN-PAIS. Desde la perspectiva de una especialista en el programa, las instancias de articulación son claves para que funcione el programa. Sin embargo, la complejidad se basa en hacer comprender a los actores la necesidad de operar de manera mancomunada (Entrevista N° 2). Como lo menciona la actual ministra del MIDIS, Silvana Vargas, “la articulación jamás va a operar por decreto, yo puedo sacar una norma o resolución ministerial que diga artículese el estado peruano en favor a la política social y no va a pasar nada” (MIDIS 2021). En ese sentido, incentivar el uso de estos espacios debería ser un trabajo del PN-PAIS que no solo sea atribuido a sus GIT debido a que esta es una labor que sobrepasa sus capacidades. Articular de manera integrativa necesita de recursos humanos y técnicos para hacer que las respuestas a través de los Tambos dejen de ser dependientes de factores de agencia y se vuelvan funcionales.



Conclusiones

Esta tesis se desarrolló con la motivación de convertirla en un material que permita profundizar en una de las herramientas utilizadas por el Estado peruano en su política para la superación de la pobreza y las desigualdades: la articulación. En ese sentido, el PN-PAIS constituye una apuesta del gobierno para cerrar brechas a través de la utilización de mecanismos articuladores que permitan llevar servicios a la población rural y rural dispersa del país. Sin embargo, a simple vista nace la interrogante de cómo se consolida la articulación en un contexto tan fragmentado como el peruano.

El PN-PAIS opera a través de dos tipos de plataformas. Sin embargo, este trabajo seleccionó a los Tambos para el análisis debido a que son las plataformas con más tiempo de funcionamiento y las más presentes a lo largo del país. Además, teniendo en cuenta los límites de la investigación, fue necesario optar por un grupo pequeño que permita realizar un acercamiento a los Tambos a través de ellos. El grupo seleccionado se denominó Tambos pioneros y está conformado por aquellos Tambos más antiguos, ubicados en la región Puno y en un nivel altitudinal de entre los 4000-4800 m.s.n.m.

En su diseño, el proceso de articulación está comprendido por tres fases: el diagnóstico, la articulación en sí misma (coordinación) y la ejecución de las intervenciones. La presente investigación se enfocó en analizar a la fase de articulación en sí misma. La articulación del programa está diseñada por niveles. En ese sentido, encontramos articulación al nivel nacional, regional y local. Asimismo, el personal burocrático es distinto para cada nivel de articulación. Así, la unidad de articulación y gestión de servicios se encarga de la articulación a un nivel nacional, la jefatura de la unidad territorial se encarga de la articulación regional y la gestión institucional del Tambo se encarga de la articulación local.

Para fines analíticos, la articulación fue dividida en dos tipos: bilaterales, aquellas que generan intervenciones sectoriales, y multilaterales, aquellas que generan intervenciones multisectoriales y/o intergubernamentales. La evidencia demuestra que las articulaciones bilaterales se encuentran en mayor cantidad que las multilaterales para el caso de los Tambos pioneros entre el periodo 2017-2019. En

ese sentido, esta investigación se pregunta por los factores explicativos de esta diferencia.

En primer lugar, se analizan las articulaciones bilaterales. Los hallazgos muestran que las intervenciones producto de este tipo de articulaciones se concretaron gracias a factores de agencia. Por un lado, la voluntad de los actores externos al programa por brindar sus servicios a través del Tambo. Debido a que los Tambos operan en base a articulaciones, sin la voluntad de esos actores no podrían ofrecer servicios a través de sus plataformas. Por otro lado, el desempeño de los gestores territoriales. Este factor tiene relación con el perfil profesional del GIT que puede influenciar en la priorización de intervenciones y en las habilidades blandas que necesitan para el relacionamiento con otros actores.

Aunque el factor de agencia permite sostener las intervenciones en un marco de articulación bilateral, existen otro grupo de factores que complejizan el proceso. Por un lado, las articulaciones se encuentran supeditadas a la planificación presupuestaria que solo depende de los actores externos al programa. Por otro lado, existe un desincentivo debido a la complejidad geográfica en las que se encuentran los Tambos. Finalmente, se identifica que los limitados recursos (como motos o carros) influyen debido a las distancias amplias entre los GIT y los actores externos.

En el caso de las articulaciones multilaterales, a partir de la evidencia recolectada, se identifican dos tipos de presencia multisectorial. Por un lado, los eventos multisectoriales que son aquellos eventos en los que el GIT agrega la participación de diversos actores en una misma fecha. Por otro lado, intervenciones sectoriales que son parte de planes multisectoriales que fueron articulados de manera externa al programa. En ese sentido, lo que se esperaría es que las acciones de articulación estén más relacionadas con el segundo tipo.

Como ya se mencionó, las intervenciones en marcos multilaterales se dan en menos medida que aquellas que fueron producto de marcos bilaterales. Sin embargo, los factores mencionados en el primer tipo también influyen en el segundo. El problema radica en que las intervenciones que agregan más de un actor necesitan de una organización de complejidad alta. En ese sentido, los factores de agencia no son suficientes para generar articulaciones multilaterales. Asimismo, se detecta que existe

un uso limitado de espacios institucionales de articulación debido a la falta de incentivos para utilizarlos.

Sin embargo, más allá de estos factores, se identifica que las articulaciones tanto bilaterales como multilaterales en realidad no son articulaciones consolidadas. Lo que se suscita son coordinaciones, articulaciones de bajo nivel y no integrativas. Así, la coordinación se da netamente en la fase de implementación de la política, el plan en el que se enmarcan es práctico y la coordinación depende de la agencia de los actores involucrados (del programa y externos) en gran parte. Además, el presupuesto no es compartido y, por el contrario, lo asume en gran medida el actor externo que brinda sus servicios.

Es cierto que no todas las articulaciones deben ser consolidadas y mucho menos agregar varios actores al mismo tiempo. Sin embargo, cerrar brechas en materias sociales, económicas y productivas no le compete netamente a un solo sector ni actor, ya sea público o privado. Por el contrario, se necesita un trabajo integrador y que responda a una planificación de mediano y/o largo plazo y no solo reactivo. En ese sentido, este trabajo es una puerta a reflexionar sobre la oportunidad que abre contar con plataformas como las del PN-PAIS. Estas no deberían funcionar en base a factores de agencia, sino que deberían promover un trabajo funcional.

Este ha sido un esfuerzo por aproximar el caso de las articulaciones de los Tambos del PN-PAIS. No obstante, la investigación tuvo limitaciones que son importantes de recalcar. En primer lugar, este proceso que se suscita en zonas rurales tuvo que ser comprendido de manera remota debido a la pandemia del COVID-19. Por ese motivo, no se pudo realizar un trabajo de campo. En segundo lugar, las entrevistas se realizaron, principalmente, a actores relacionados con la gestión del programa. En ese sentido, la investigación carece de un contraste de experiencias desde el lado de los actores externos.

El aporte de la investigación a la literatura y, en general, a la gestión pública recae en analizar un tema poco estudiado empíricamente para el caso peruano. En ese sentido, el objetivo es suscitar en el lector la curiosidad por profundizar en la articulación que es necesaria, pero compleja. Así, se identifica que quedan perspectivas por analizar como el caso de las PIAS del mismo programa, otros programas que utilicen la articulación como Haku Wiñay o el contraste desde la

perspectiva de los beneficiarios. De cualquier forma, la articulación será un tema que tendrá que abordarse de manera imperativa para generar soluciones e innovar con la herramienta.



Referencias bibliográficas

- Abramo, L., Morales, B., y Cecchini, S. (2019). *Programas sociales , superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. CEPAL
- Acuña,C., y Repetto,F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aragon, J., y Guibert, Y. (2016). *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arriaga, P. (2016). *El enfoque de desarrollo humano y el diseño de políticas públicas orientadas a la primera infancia: el caso del Programa Nacional Cuna Más* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Camos, P. (2018). *El efecto de los programas sociales sobre la desnutrición crónica infantil en el Perú* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Castañeda, V. (2014). “La articulación y coordinación de las políticas multisectoriales”. *Administración Pública y Control*, 1(2), 25-30.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2016). *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2015*. RIMISP. http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1479842435InformeLatinoamericano2015.pdf
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2020). *Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano 2019. Juventud rural y territorio*.RIMISP. <https://rimisp.org/informelatinoamericano/wp-content/uploads/2020/04/Rimisp-Informe-Latam-2019.pdf>
- Corbett, T., y Noyes, J. (2008). *Human Services Systems integration: A Conceptual Framework*. Madison, WI: Institute for Research on Poverty.
- Correa, N. (2009). Programas de Transferencias Condicionadas : aportes para el debate público. *Economía y Sociedad*, 71, 74–80.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.(2020). *Informe Especial COVID-19 No 3: El desafío social en tiempos del COVID*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe.(2019).*Panorama Social de América Latina 2019*. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Desarrollo Social Inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39100%0Ahttp://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf

David, M. B. de A., y Ortiz, L. M. (2003). El capital social y las políticas de desarrollo rural ¿Punto de partida o punto de llegada? En: *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* LC/G. 2194-P-2003-p. 447-490.

Del Pozo, C. E. (2014). *¿Las transferencias monetarias condicionadas reducen la violencia de pareja contra las mujeres rurales en el Perú?* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5803/DEL_POZO_LOAYZA_CESAR_TRANSFERENCIAS_VIOLENCIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

D.S. No 001-2012-VIVIVENDA. Que declara la creación del programa de Apoyo al Hábitat Rural Diario Oficial El Peruano (2012)
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-de-apoyo-al-habitat-rural-decreto-supremo-n-001-2012-vivienda-738396-3/>

D.S. No 016-2013-VIVIVENDA. Que declara la creación del programa Nacional Tambos Diario Oficial El Peruano (2013)
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-nacional-tambos-decreto-supremo-n-016-2013-vivienda-1021927-1/>

D.S. No 003-2016-MIDIS. Que declara la aprobación de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad Diario Oficial El Peruano (2016)
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-la-estrategia-de-accion-social-con-sostenibilidad-decreto-supremo-n-003-2016-midis-1380434-1/>

D.S. No 008-2016-MIDIS. Que declara la aprobación el Reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS)

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/18891/DS_N_008_2016_MIDIS.pdf

- Enriquez, E., Sybblis, M. y Centeno, M. (2017). A Cross-National Comparison of Sub-National Variation. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 908-931
- Elmore, R. (1979-1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Escobal, J., y Ponce, C. (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas. Una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF
- Garay Roncal, J., Meza García, E., y Silva Berenguel, F. (2018). *PIAS Lago Titicaca : una propuesta para un mejor y mayor impacto social*. [Tesis de Maestría, Universidad del Pacífico].
- García, L. (2014). *Incluir socialmente a los adultos mayores: ¿Es suficiente pensión 65?*. Departamento de Economía PUCP. <https://files.pucp.education/departamento/economia/DDD374.pdf>
- Gentile, N. (2011). *Lecturas subjetivas y de contexto: el desafío para repensar las políticas sociales* [Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO]. <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/3958#.Uh5wBZJkPol>
- Giraudy, A. y Pribble, J. (2018). Rethinking measures of democracy and welfare state universalism: Lessons from subnational research. *Regional & Federal Studies*, 29(2), 135-163.
- Glave, C. R. (2016). *Cambios en el empoderamiento de la mujer: el caso de las beneficiarias del Programa Juntos en el Perú , 2014*. [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Grindle, M. (2009). La Brecha de la Implementación en Mariñez, F., y Garza, V. (Ed.), *Política pública y democracia América Latina: Del análisis a la implementación* (1ra ed., pp. 33-52)

- Heredia, J. (2017). *Educación Financiera y Hogares Rurales. Aportes de evaluaciones sobre resultados del componente de fomento de capacidades financieras del proyecto Haku Wiñay de FONCODES*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Johnson, J., Reynolds, H. T., y Micoff, J. (2016). *Political Science Research Methods*. CQ Press.
- Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review*, (84), 7–48.
- Leyton et al. (2017). *Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas* (Serie documento de trabajo N°229). Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. RIMISP.
- Leyton, C. (2018). *Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Licha, I. (2006). Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?. Encuentro Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias. Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES)
- Lindblom, Charles. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Machuca, E. (2014). *Corresponsabilidad y Articulación : Una Mirada a los Pilares de Gestión del Programa JUNTOS*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Mahoney, J., y Goertz, G. (2006). A tale of Two Cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 14(3), 227–249. <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>
- Meny, Yves y Thoening, J. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel S.A.
- Maldonado, J., Moreno-Sánchez, R., Gómez, J. y León, V. (2016). *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*. IFAD y CEDE.

- Martínez Franzoni, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. CLACSO.
- Mauro, R. (2006). Una evaluación de las políticas sociales del gobierno de Toledo en Toche, E., y Paredes, M. (Ed). *Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento*. Centro de Estudios y promoción del Desarrollo (DESCO)
- MIDIS (2017). Manual de Operaciones del Programa Nacional PAIS. Lima: Programa Nacional PAIS. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/304575/RM_263_2017MIDIS.pdf
- MIDIS (2018a). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer. https://siteal.iep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/pe_1157.pdf
- MIDIS (2018b). *Evaluación de diseño, proceso y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)* (Informe de evaluación). CCPM Grupo Consultor SAC.
- MIDIS (2020a). Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/535599/RM_046_2020MIDIS.pdf
- MIDIS (2020b). Manual de Perfiles de Puestos del Programa Nacional PAIS. Lima: Programa Nacional PAIS. <https://www.pais.gob.pe/sismonitor/FILES/RD%20219-2020-MIDIS-PNPAIS-MPP.pdf>
- Montes, S. (2017). *La burocracia de la calle en la política social. Un estudio de los gestores locale del programa junto en Cajamarca* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9842/MONTES MOSTAJO SIMONE BUROCRACIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mora, C. (2017). *El impacto de los programas sociales focalizados sobre el bienestar económico subjetivo de los hogares rurales en el Perú 2012-2015*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Morata, F. (2011). Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia en Stavridis, S., Cancela, C., Ponce de León, C., y Guardatti, A. (Ed.) *Gobernanza Global Multi-*

Nivel y Multi-Actor. (pp. 33-41).

Munck, G. y Verkuilen, J. (2005). Research Designs. *Encyclopedia of Social Measurement*, 3, 385-395.

MVCS (2012). Manual de Operaciones del Programa Apoyo al Hábitat Rural. Lima: Programa Apoyo al Hábitat Rural. <http://www3.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/mapro/Manual%20de%20Operaciones%20del%20Programa%20de%20Apoyo%20al%20Habitat%20Rural.pdf>

MVCS (2016). *Programa Nacional Tambos. Memoria 2013-2015.* Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.

Navarro, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas desuperación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat.* Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2013). *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe.* FAO. <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>

Otero-Bahamon, S. (2019). Subnational Inequality in Latin America: Empirical and Theoretical Implications of Moving beyond Interpersonal Inequality. *Studies in Comparative International Development*, 54(2), 185-209

PCM (2020). Plan Multisectorial ante Heladas y Friajes 2019-2021. Presidencia del Consejo de MI

Prensa - Programa Nacional PAIS (28 de enero 2019). Programa Nacional PAIS del MIDIS renueva doble certificación internacional ISO 9001-2015. https://www.pais.gob.pe/tambook/noticias/default/noticia_2019_01_28

Przeworski, A. y Teune, H. (1970). *The Logic of comparative social inquiry.* American Political Science Association.

Ramírez, J. C., Pardo, R., Acosta, O. L., y Uribe, L. J. (2015). *Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia* (Informe n° 31). CEPAL.

Repetto. F (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas

- sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina en Contreras, M. et al.(Ed) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*.(pp. 39-100)
- Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia la nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Fundación PENT.
- Revuelta, B. (2007). *La implementación de políticas públicas*. *Dikaion*, 21(16), 135–156.
- Rey, R. (2015). *De Wawa Wasi a Cuna Más: Los desafíos de ser más que una guardería* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6327>
- Rossel, C. (2012). *Protección social y pobreza rural en América Latina*. FAO.
- Rubio, J. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Buen Gobierno*,(15), 146-156.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Soto, D. (2018). *Hagámoslo Juntos: la implementación de las corresponsabilidades en educación del programa Juntos en las UGEL de Junín y Concepción en el 2017* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12903/SOTO_POMACHAGUA_DORKAS_HAGAMOSLO_JUNTOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Suárez, G. y Gasparrini, G. (2019). *Políticas públicas multinivel. Aportes para su gestión*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María
- Subirats, J. (1992). El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (pp. 125–138).

- Subirats, J., Knoepfel, L., y Varone, F. (2012). Las políticas públicas. *Análisis y gestión de políticas públicas* (pp. 33–47).
- Trivelli, C. (2015). Incluir para Crecer: La creación del MIDIS como rector de las políticas de desarrollo e inclusión social en A. Santos y A. Wener (Ed.), *Perú manteniéndose en el camino del éxito económico* (pp. 465–477). Fondo Monetario Internacional.
- Van Meter, D., y Van Horn, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual en Aguilar, V. (Ed.). *La implementación de las políticas* (pp. 97–146). Porrúa Editorial.
- Vargas Winstanley, S. (2014). Política de desarrollo e inclusión social: balance y lecciones al primer año de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en I. Muñoz (Ed.), *Inclusión social: Enfoques, políticas y gestión pública en el Perú*. El Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vásquez, E. (2010). Las políticas y programas sociales en el Perú (1999-2009): cuando las limitaciones institucionales afectan la eficacia y la percepción de la inversión social a favor de los más pobres en F. Portocarrero, E. Vásquez, y G. Yamada (Eds.), *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos* (pp. 272–340). Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Vásquez, E. (2013). *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional (Documero de Discusión DD/13/07)*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Yarasca, C. (2019). El problema de la distancia. Las plataformas multisectoriales “Tambos” como una oportunidad proyectual sistemática para el territorio peruano. *Rita*.

Anexos

Anexo A**A.1. Guía de preguntas****a) Preguntas para los gestores territoriales y jefe de unidad territorial**

¿Hace cuánto tiempo asumió su cargo?
¿Hace cuánto tiempo ejerce algún tipo de funciones en el programa PAIS o Tambos? (Depende de la antigüedad del entrevistado) Especificar qué cargos ha tenido
¿Cuál es su profesión?
¿En qué consiste su labor?
¿Cómo se realizan las articulaciones? (Mejor si enumera por los distintos tipos de actores con los que se articula
Su relación con Gob. regionales
Su relación con Gob. locales
Su relación con Gob. central
Su relación con otros organismos públicos
Su relación con sociedad civil
Su relación con privados
¿Cuál es el mayor desafío cuando se trata de articular y llevar servicios?
¿Es complicado seguir las necesidades y utilizar las oportunidades?

b) Preguntas para el jefe UAGS, la especialista y los ex directores

¿Qué entiende en el programa por articulación?
En la práctica, ¿la articulación se cumple como en el diseño?
¿Qué factores considera que dificultan la articulación?
En su experiencia, ¿Considera que se articula a través de los Tambos?

c) Preguntas para actores externos

¿Cuál es su relación con los Tambos?
¿Los Tambos son plataformas posicionadas en los territorios?
¿Considera que existen incentivos suficientes para operar a través de estos?

A.2. Modelo de consentimiento informado

CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Título del proyecto: Articular para servir. Un análisis de la implementación de los Tambos pioneros del Programa Nacional PAIS en Puno

Nombre de investigadora Responsable: Diana María Heredia Orosco

Tipo de Proyecto: Tesis de licenciatura

Usted ha sido invitado a participar en el estudio “Articular para servir. Un análisis de la implementación de los Tambos pioneros del Programa Nacional PAIS en Puno” a cargo de Diana María Heredia Orosco, alumna de Pregrado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El objetivo de esta carta es ayudarlo a tomar la decisión de participar en la presente investigación.

¿Cuál es el propósito de esta investigación?

El objetivo de esta investigación es analizar la implementación de los primeros Tambos creados en Puno de esa manera identificar y explicar los factores relevantes que influyen en la dinámica de articulación para el ofrecimiento de los servicios.

¿En qué consiste su participación?

Su participación consiste en una breve entrevista con la investigadora. La entrevista consistirá de una serie de preguntas sobre sus funciones y su experiencia con el logro de las articulaciones para la entrega de servicios. La entrevista será grabada salvo que usted no esté de acuerdo con ello y no dé su consentimiento. La investigadora puede tomar notas y apuntes durante la entrevista.

¿Cuánto durará su participación?

La entrevista tendrá una duración aproximada de 40 minutos.

¿Qué riesgos corre al participar?

Usted no corre ningún riesgo al participar de esta investigación.

¿Qué beneficios puede tener su participación?

Este estudio no prevé ningún beneficio directo para usted.

¿Qué pasa con la información y datos que usted entregue?

Los investigadores mantendrán CONFIDENCIALIDAD con respecto a cualquier información obtenida en este estudio. Si la entrevista es grabada, su contenido será desgrabado y transcrito. El investigador será la única persona que tendrá acceso al texto de la entrevista y será quien custodiará todo el material de la entrevista. Una vez transcrita la entrevista, los archivos audio originales serán destruidos y el texto de las entrevistas desgrabadas guardado como archivo de texto en el disco duro, bajo contraseña conocida solo por el investigador. Los archivos de texto se guardarán por al menos un año desde la publicación, por si fueran solicitados por los evaluadores o lectores de los resultados académicos (tesis, libros, artículos).

¿Es obligación participar? ¿Puede arrepentirse después de participar?

Usted NO está obligado de ninguna manera a participar en este estudio. Si accede a participar, puede dejar de hacerlo en cualquier momento sin repercusión alguna.

¿A quién puede contactar para saber más de este estudio o si le surgen dudas?

Si tiene cualquier pregunta acerca de esta investigación, puede contactar a Diana María Heredia Orosco, alumna de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su teléfono es el xxxxxxxx su email xxxxxxxx@pucp.edu.pe

HE TENIDO LA OPORTUNIDAD DE LEER ESTA DECLARACIÓN DE CONSENTIMIENTO INFORMADO, HACER PREGUNTAS ACERCA DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN, Y ACEPTO PARTICIPAR EN ESTE PROYECTO.

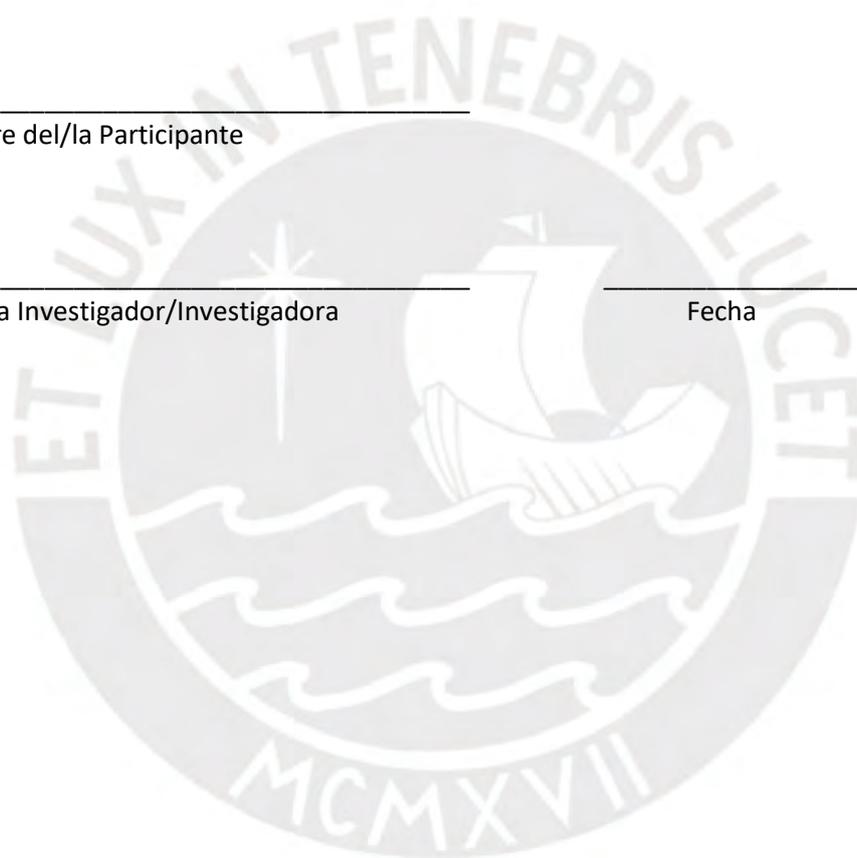
Firma del/la Participante

Fecha

Nombre del/la Participante

Firma de la Investigador/Investigadora

Fecha



Anexo B

Tabla B.1. Listado de personas entrevistadas

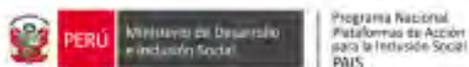
N°	Persona entrevistada	Frecuencia	Fecha
1	Jefe de la Unidad de Gestión y Articulación de Servicios	2	nov-20 // may-21
2	Especialista en Trazabilidad Social del MIDIS	2	may-20// may-21
3	Jefe de la Unidad Territorial de Puno	1	abr- 21
4	Gestor Territorial Tambo Capazo	2	abr-21// jul-21
5	Gestor Territorial Tambo Parina	2	abr-21// jun-21
6	Gestor Territorial Tambo Pucachupa	1	may-21
7	Ex Director del Programa Nacional PAIS	1	may-21
8	Ex Director del Programa Nacional PAIS	1	may-21
9	Subgerente de Desarrollo Social de la Municipalidad de Lampa	1	jun-21
10	Representantes de la ONG "Derechos Humanos y Medio Ambiente"	1	may-21

Anexo C

Gráfico C.1 Ejemplo de reporte de intervención primera página

 PERU Ministerio de Desarrollo e Inclusion Social		Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusion Social PAIS	
REPORTE DE INTERVENCIONES			
PROGRAMA NACIONAL PAIS			
N° de evento	00000457744	Fecha de Ejecución	26 de abril del 2019
Tambo	PARANA	Gestor	ESNECO CANAZA LEANDRO
Distrito	OCUYRE	JUT Monitor	OSIPTE MEDRANO, HERIBERTO DIMAS
Provincia	LAMPA	Tipo de intervención	AMBITO DIRECTO
Departamento	PUNO	Categoría PNT	GESTIÓN Y RIESGO
			
Descripción	GESTIÓN DE RIESGOS: EJECUCIÓN DEL SIMULADRO NACIONAL ESCOLAR DE SISMO; CON LA FINALIDAD DE FOMENTAR, DESARROLLAR CAPACIDADES DE RESPUESTA DE LOS ESCOLARES, DOCENTES Y LA POBLACIÓN; PARA ADOPTAR COMPORTAMIENTOS Y ACTITUDES DE AUTOPROTECCION FRENTE A POSIBLES EVENTUALIDADES ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA DE MOVIMIENTOS SISMICOS EN LA ZONA; REALIZADO POR PLATAFORMA DE DEFENSA CIVIL DISTRITAL, DIRIGIDO A LOS NIÑOS Y NIÑAS ESCOLARES DE LA IEP No 7073 DEL CENTRO POBLADO PARANA.		
Tipo de usuario	GOBIERNO LOCAL	Sector	GOBIERNOS LOCALES
Nombre de la Institución y/o Programa			
PLATAFORMA DE DEFENSA CIVIL			
Tipo de actividad	DESARROLLO DEL SIMULADRO ANUAL PARA ENFRENTAR RIESGOS Y DESASTRES	Dónde se realizó	DENTRO DEL TAMBO

Gráfico C.2 Ejemplo de reporte de intervención segunda página



Funcionarios que participaron del evento

FASE	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	ENTIDAD
Programación	BEATRIZ TOLEDO ANDIA	JEFE DE OFICINA DE DEFENSA CIVIL DEL DISTRITO OCUVIRI	PLATAFORMA DE DEFENSA CIVIL
Ejecución	CYNTHIA CCACCASACA LAURA	RESPONSABLE DEL PUESTO DE SALUD PARINA	PLATAFORMA DE DEFENSA CIVIL

Relación de las personas asistentes

N°	NOMBRES	APELLIDOS	CENTRO POBLADO
1	JHOCH YURI	CHOQUE CAYLLAHUA	PARINA
2	ROLI JAVIER	COLQUE AGUILAR	JUCUNA
3	AYDEE	CUCHO CCAHUANA	PARINA
4	MIKI LOURDES	CUSI HUAYNACHO	PARINA
5	GLADIS	LUPACA CARI	PARINA
6	BRANDY DANIEL	CHOQUE ORDONEZ	YUNGARASI
7	YUDITH MARITZA	COAQUIRA FLORES	PARINA
8	AMANDA ERICA	FLORES HUAYNACHO	PARINA
9	NELSON ADRIEL	AGUILAR HUAYNACHO	CHACAPALCA
10	MILDER	AGUILAR CAYLLAHUA	PARINA
11	DAVID JUAN	APAZA CAMPOS	PARINA
12	EWALLIZ	CHOQUE ORDONEZ	PARINA
13	DARY	CONDORI CHOQUEHUAYTA	OCUVIRI
14	BLADIMIR	CUSI COLQUE	LLALLAHUA PATA
15	DILVER CONCEPCION	FLORES FLORES	CHACAPALCA
16	RUTH ELIANA	LUPACA CARI	OCUVIRI
17	VANESSA SANTUSA	MAMANI CHOQUE	PACCHAPATA
18	YANETH LOURDES	YARETA BOBADILLA	CHACAPALCA
19	YOSELIN LISBETH	CHILE FLORES	PARINA
20	FRANK STEVEN	FLORES QUISPE	PARINA
21	MELANY YESSENA	HUAYNACHO CUITIPA	PARINA
22	ALDO EDUAR	HUAYNACHO VASQUEZ	PARINA
23	MELANY	CARI MAMANI	DOBLE CANCHA
24	ESTEFANI	COLQUE HUAYNACHO	CONDORANI
25	ELIZER	SOTO QUISPE	PACCHAPATA
26	NADINE LENNY	TOLEDO CALZAYA	PARINA
27	JORGE	CENTI PONCE	ATECATA
28	NICÓMEDES	CONDORI SUDCO	PARINA
29	JACINTO MAXIMILIANO	CUSI SUDCO	PARINA