

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) para la atención de población indígena u originaria: la importancia de la intersectorialidad y el enfoque intercultural

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Fernández Huaita, José Luis

Asesora:

Alayza Mujica, María Rosa


Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, Alayza Mujica, María Rosa, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) para la atención de población indígena u originaria: la importancia de la intersectorialidad y el enfoque intercultural del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Fernández Huaita, José Luis dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 23/04/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 08 de mayo del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Alayza Mujica, María Rosa</u>	
DNI: 07814726	Firma 
ORCID: 0000-0002-6721-931X	

## Resumen

Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) son embarcaciones del Estado a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que recorren las zonas más alejadas de la Amazonía y el lago Titicaca para proveer a la población beneficiaria servicios públicos esenciales tales como salud, identidad, entre otros. Las PIAS tuvieron un rol importante durante el contexto de la pandemia (2020-2021) pues fueron clave para cubrir necesidades para la población más alejada.

En este proyecto que implica múltiples sectores del Estado, el Ministerio de Cultura se encarga de velar por la aplicación del enfoque intercultural en los servicios públicos brindados.

A través de un análisis sobre los alcances de las PIAS durante la pandemia, así como del trabajo personal realizado para el Ministerio de Cultura, este documento explora la labor realizada para fortalecer las acciones de las PIAS y busca evaluar el impacto del enfoque intercultural y la intersectorialidad en el desarrollo del proyecto.

Los resultados muestran que estas dos variables han sido fundamentales para el adecuado funcionamiento de las PIAS, especialmente en situaciones críticas como la pandemia; sin embargo, también se han podido encontrar acciones que dificultan la implementación de las variables y asegurar la provisión de servicios públicos para la población beneficiaria, como la necesidad de una normativa clara para el proyecto o la falta de inclusión de organizaciones indígenas en los espacios de toma de decisión.

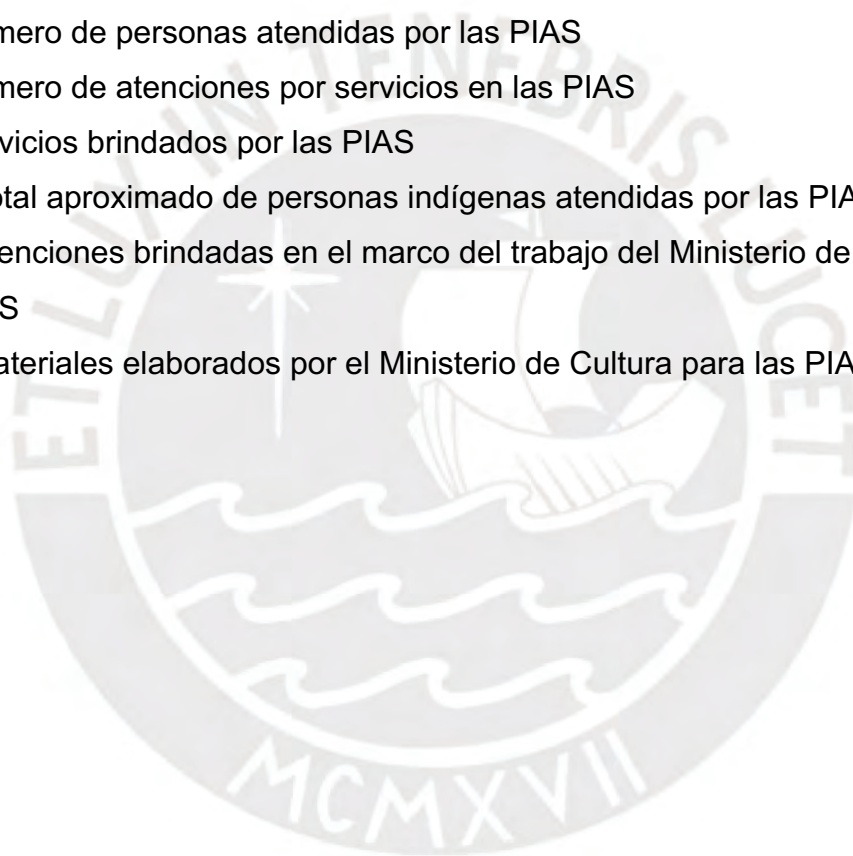
Palabras clave: Enfoque Intercultural, intersectorialidad estatal, servicios públicos, gestión pública.

## Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Estado de la Cuestión	3
1.1. Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)	3
1.2. Interculturalidad en el Perú	8
1.3. Rol de las PIAS en el Estado peruano	14
Capítulo 2. Marco Teórico	18
2.1. Políticas Públicas	18
2.2. Enfoque Intercultural	19
Capítulo 3. Capítulo 3. El Proyecto PIAS condiciones de intersectorialidad y la labor del Ministerio de Cultura en la aplicación del Enfoque Intercultural	22
3.1. Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) en la labor del Estado peruano: acciones intersectoriales para la provisión de servicios públicos	22
3.1.1. La intersectorialidad presente en el proyecto PIAS	31
3.1.2. La acciones intersectoriales durante la Pandemia por la COVID-19	32
3.1.3. Dificultades encontradas en la intersectorialidad del proyecto	34
3.2. El rol del Ministerio de Cultura en las PIAS y la implementación del enfoque intercultural	36
3.2.1. La aplicación del Enfoque Intercultural basado en los ciudadanos para servicios públicos en el proyecto PIAS	48
3.2.2. Dificultades encontradas en la aplicación del enfoque intercultural	56
Capítulo 4: Análisis de Resultados: PIAS 2020-2021	60
4.1. Análisis de la data cuantitativa de los resultados para las PIAS 2020-2021	60
4.2. Análisis de la data cualitativa de los resultados para las PIAS 2020-2021	69
4.3 Discusión de los alcances encontrados en el proyecto PIAS por el Ministerio de Cultura	72
Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones	76
5.1 Conclusiones	76
5.2. Recomendaciones	78
Referencias Bibliográficas	80
Anexos	83
Anexo I. Plan de capacitación en interculturalidad para servidoras y servidores públicos de las PIAS	83

## Índice de tablas

Tabla 1. Rutas del Proyecto PIAS previas a la Pandemia	24
Tabla 2. Instituciones Públicas participantes en las PIAS previa a la Pandemia	24
Tabla 3. Instituciones Públicas participantes en las PIAS 2020-2021	26
Tabla 4. Rutas del Proyecto PIAS 2020-2021	30
Tabla 5. Número de puntos de Atención PIAS	60
Tabla 6. Pueblos Indígenas atendidos por las PIAS	61
Tabla 7. Número de personas atendidas por las PIAS	62
Tabla 8. Número de atenciones por servicios en las PIAS	62
Tabla 9. Servicios brindados por las PIAS	63
Tabla 10. Total aproximado de personas indígenas atendidas por las PIAS	65
Tabla 11. Atenciones brindadas en el marco del trabajo del Ministerio de Cultura para las PIAS	66
Tabla 12. Materiales elaborados por el Ministerio de Cultura para las PIAS	68



## Introducción

Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) se establecen en el año 2012 con la intención de llegar a atender a la población de las zonas más alejadas del Perú a través de servicios públicos. Si bien en un inicio se desarrolla en el marco de la atención hacia niños, niñas y adolescentes vulnerable, el proyecto se ha ido transformando para la provisión de distintos servicios públicos que han ido creciendo con los años de implementación, así como se ha ido insertando rutas que permitan un mayor alcance territorial, llegando a tres regiones del territorio nacional (Loreto, Puno y Ucayali).

Si bien los avances y la adscripción de distintos sectores del Estado, así como el aumento del alcance territorial, han permitido un alcance mucho mayor a los inicios, este desarrollo no ha venido acompañado de una norma específica que permita definir efectivamente el alcance del proyecto, así como de no poder llamarlo una política pública del Estado peruano.

En este marco, en el inicio de la pandemia en el 2020 y durante el año 2021, el proyecto de las PIAS llegó con la participación de 24 instituciones públicas para la provisión de distintos servicios públicos, con una primordial atención a la población indígena u originaria de las zonas más alejadas de la Amazonía de Loreto y Ucayali, así como a la población originaria del lago Titicaca.

Es así como la participación personal, a través del equipo encargado desde el Ministerio de Cultura me ha permitido hacer un análisis sobre estas acciones estatales delimitadas que funcionan como un proyecto estable en el tiempo, pero que en el proceso de provisión de servicios, especialmente en el marco de la pandemia, ha permitido esclarecer algunos espacios de mejora para la atención de la población objetivo.

En el contexto mencionado, existen dos variables dentro del proyecto que resaltan para la investigación: la intersectorialidad de las acciones del proyecto y la aplicación del enfoque intercultural. El primero porque se cuentan con pocos ejemplos en el Estado peruano de acciones intersectoriales para la provisión de servicios



estatales a la población; y el segundo porque, a pesar del avance normativo para la aplicación del enfoque intercultural aún es un pendiente central dentro de las acciones del Estado.

Así, la presente investigación primero hace un reconocimiento del marco de referencia del tema, con el objetivo de conocer las discusiones que se vienen realizando en el marco de las PIAS y los puntos de vista desde la academia, además de revisar conceptos relevantes para la investigación (políticas públicas y provisión de servicios públicos y el enfoque intercultural).

Posteriormente, se desarrollará el capítulo donde se detalla el proyecto de las PIAS, las acciones del Ministerio de Cultura y la aplicación de la intersectorialidad y avance del enfoque intercultural dentro de las acciones realizadas. Además, se realiza la presentación de los resultados de las intervenciones durante los dos primeros años de la pandemia (2020-2021) del proyecto, enfocado principalmente en la población indígena u originaria.

Finalmente, se desarrollará las conclusiones de la investigación y las recomendaciones para la mejorar continua del proyecto en su atención para la población indígena u originaria.

## **Capítulo 1. Estado de la Cuestión**

Para poder entender la complejidad de la presente investigación, es necesario revisar lo que se ha venido trabajando desde otros estudios respecto al avance de las acciones de sostenibilidad en temas sociales en el Perú, así como el progreso en la aplicación del enfoque intercultural dentro de las acciones del Estado. Finalmente, es necesario también revisar lo que se ha venido conversando respecto a las PIAS y su labor dentro de su ámbito de acción.

### **1.1. Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)**

En primer lugar, debemos reconocer que las acciones de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) se encuentran enmarcadas dentro de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), por lo que es importante desarrollar el avance de dicha estrategia a través de los años.

A. La EASS tiene como objetivo principal el “mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la población de las comunidades nativas de la Amazonía a partir de la articulación de intervenciones intersectoriales e intergubernamentales orientadas al logro de los resultados previstos” (Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, 2016). Asimismo, los objetivos específicos de la estrategia se enfocan en el ofertar servicios fijos e itinerantes de calidad y culturalmente pertinentes, proveer los servicios que oferta el Estado (en disponibilidad y acceso), promover una inclusión económica y facilitar información a la población de las comunidades nativas sobre la disponibilidad y el acceso a los servicios del Estado, así como sobre su derecho ciudadano a hacer uso de estos.

En ese contexto, Iriarte (2015:48) considera que la zona de frontera en la que la gran parte del territorio es amazónico se ha encontrado por mucho tiempo desprovisto de programas sociales e infraestructura poblacional adecuada, así como una presencia del Estado únicamente militar que ayuda a poner orden en la zona pero no ha detenido el avance de bandas criminales, terroristas y narcotraficantes. Así, el autor indica que a fin de evitar esta situación de vulnerabilidad, el Perú y sus países fronterizos empezaron a generar estrategias basadas en tres conceptos básicos: el desarrollo sostenible, el principio de sostenibilidad y la acción social.



Para el caso peruano, Iriarte indica que se empezaron a generar desde el año 2011 “distintos programas sociales para ayudar a los peruanos más vulnerables a salir de la pobreza y que les permitan insertarse en las cadenas productivas que impulsan el desarrollo del país, para intentar romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y generar capital humano en los hogares” (2015:50). Por otro lado, resalta la labor de las fuerzas armadas para la aplicación de esta estrategia, donde también estas instituciones se ven obligadas a cambiar de estrategia para asegurar la seguridad de las personas y del territorio nacional.

Para ello, las estrategias creadas, acorde con Iriarte, se basan en dos puntos principales: la estrategia de acción social con sostenibilidad y ocupación de espacios, que busca llegar a la población rural a través de servicios y programas sociales; y la estrategia de vigilancia y seguridad, que permite de manera fronteriza combatir la complejidad de las acciones ilícitas (2015:53). Esto implica la creación de plataformas itinerantes, plataformas de gestión local, soporte de telecomunicaciones y un Centro de Coordinación de Acción Social (CCASS).

Así, las acciones relacionadas a la provisión de servicios se empezaron a realizar con un enfoque no asistencial, sino de “soporte y complemento a la gestión de las instancias del Estado (municipalidades y órganos descentralizados), para la prestación de servicios en el marco de sus derechos, a través de la PIAS” (Iriarte, 2015: 55). La aplicación de estas estrategias también han permitido para el autor el acercamiento a nuevas tecnologías de información para el acceso a servicios y el establecimiento de convenios interinstitucionales que permiten operaciones intersectoriales.

Para el autor, la aplicación de las estrategias ha conseguido mejorar distintos problemas y complejos en la zona amazónica, incorporar la investigación y tecnología en mecanismos para el desarrollo y seguridad requerido, fomentar la integración regional en países limítrofes y proponer un nuevo rol de las fuerzas armadas en el desarrollo social del país. Finalmente, ofrece “una adecuada plataforma de debate, concertación y conocimiento de la realidad que permita el diseño y aplicación de políticas y programas que garanticen la seguridad y el desarrollo” (Iriarte; 2015:56).

B. Desde otro punto de vista, Norma Correa revisa las acciones post-Covid19 que debe considerar el Estado peruano para la protección social y la lucha contra la pobreza. En primer lugar, la autora establece que, para el caso de la reducción de la pobreza en el Perú ha sido sostenible hasta el año 2019, los avances no han sido “suficientes, sostenibles ni transformadores, como ha sido duramente revelado durante la pandemia” (2021:8). La autora complementa esta noción con la diferencia en el desarrollo que ha sufrido la población rural en comparación con la urbana, así como una mayor incidencia para los pueblos indígenas, que enfrentan profundas brechas en el acceso a servicios públicos, como educación y salud, las cuales tiene mayor incidencia en las mujeres y en los niños (Banco Mundial, 2015).

En este contexto, Correa (2015:13) presenta la evolución de la capacidad estatal para proveer servicios de protección social, particularmente en dos puntos: programas sociales vinculados a la reducción de pobreza y la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS). La autora describe en este espacio los siete programas sociales con lo que cuenta el Perú para la protección social; sin embargo, considera que persisten hasta la actualidad problemas en la provisión de los mismos, los cuáles se han podido demostrar a través de la paralización que sufrieron estos durante la pandemia, donde el acercamiento solamente se basó en la entrega de bonos de emergencia y canastas de alimentos, que fueron necesarios pero tuvieron demoras y problemas de implementación, así como de funcionar por un buen tiempo de manera remota sin poder atender como se requería a los respectivos sectores sociales que atienden.

Dentro de las propuestas que plantea la autora para la agenda al 2026 en materia de protección social, una de las propuestas es el fortalecimiento del SINADIS, debido a que se encuentra hasta la actualidad muy limitada; además, respecto a la EASS, Correa considera que no se encuentra siendo aprovechada al máximo, ya que no se viene identificando los incentivos más adecuados para la articulación intergubernamental y que ello no permite aplicar estos instrumentos de política (Correa, 2021:20). La autora propone otras mejoras en este marco, como “aprobar una estrategia de protección social adaptativa que se active en respuesta a emergencias y desastres” y “generar una plataforma de valor compartido público-privada para la protección social” (2021:21). Esto no se pudo aplicar para el caso de

las PIAS, donde la respuesta para la atención de la población objetivo fue retrasada en casi medio año.

Respecto al programa PAIS, Correa considera que se requiere garantizar la concurrencia de prestaciones de servicios públicos en zonas rurales andinas y amazónicas” (2021:22) a fin de aprovechar el potencial de los servicios brindados. Y en materia de etnicidad y cultura, la autora propone “diseñar una estrategia específica de protección social para los pueblos indígenas andinos y amazónicos, la cual priorice la soberanía alimentaria, rescate de saberes ancestrales, protección de los territorios y gestión ambiental, con participación de organizaciones indígenas representativas” (2021:23).

C. Desde el Estado también se ha generado material que revisa las acciones de la EASS y las PIAS. Podemos revisar el trabajo que se realizó el año 2015 donde se describe el proceso de implementación de las PIAS en el marco de la estrategia.

En el documento se establece que en el año 2012 se llevan a cabo talleres organizados por la Marina de Guerra del Perú y MINEDU, contando con la participación del MIDIS, MIMP, organizaciones indígenas y otras instituciones, donde se establecieron las acciones y objetivos de la EASS, así como el liderazgo de esta (MIMP, 2015:64).

Lo importante que nos deja esta información es la manera progresiva en la que se fue implementando, tanto desde el alcance geográfico del proyecto como de las instituciones que intervienen en la estrategia. Lo que plantea el informe del MIMP es que la EASS en una etapa inicial fue contemplada sólo para la cuenca del río Napo, extendiéndose luego a las cuencas del río Putumayo y Morona. Asimismo, los servicios iniciales brindados por las PIAS correspondían solamente a la DIRESA Loreto, RENIEC, DRE Loreto, MIMP, DEVIDA, MIDIS, Banco de la Nación y el SIS. Como podemos comprobar, existe un trabajo constante y progresivo que se ha ido extendiendo tanto en su atención como en los servicios que venían brindando las instituciones participantes.

Dentro de los logros alcanzados en esta primera etapa de la EASS y las PIAS, el documento “resalta el acercamiento a las poblaciones, privilegiando su organización social y costumbres” (MIMP, 2015:81). La participación de las instituciones relacionadas a la estrategia en las asambleas de los líderes de las comunidades nativas es un indicador de confianza para el Estado, que no se contaba antes de las intervenciones y en las primeras actividades, según el MIMP.

Por otro lado, ya en sus primeras travesías del 2013, las PIAS lograron atender más de 23,000 personas (MIMP, 2015:81). Asimismo, el documento revisado establece algunos desafíos que son importante revisar debido a que algunas se mantienen hasta la actualidad.

Los desafíos planteados son el empoderamiento del líder de la estrategia (el MIMP en esta primera etapa), las medidas administrativas para facilitar la operación de las PIAS, el fortalecimiento del involucramiento de los actores del territorio y otros temas administrativos como la consolidación de información, el establecimiento de indicadores de impacto, el monitoreo y evaluación de la estrategia, entre otros (MIMP, 2015:83).

Finalmente, el MIMP ha establecido lecciones aprendidas de esta primera etapa de implementación de las EASS, un hito importante para el análisis de las intervenciones de las PIAS. Las lecciones planteadas son las siguientes (MIMP, 2015:87):

- a. La identificación de actividades y procesos ha sido clave, pero deben ser ordenados.
- b. La voluntad e interés de las personas que impulsaron la PIAS ha sido el motor de la experiencia.
- c. Superación compartida de las limitaciones administrativas y financieras: El intercambio de información permite a las otras entidades buscar la forma de solventar las necesidades económicas
- d. Protocolos de actuación: revisar los servicios que se brindan y convocar talleres para organizar los procesos requeridos.

- e. No es sencillo alinearse alrededor de indicadores comunes, se requiere conocer los intereses de las instituciones y alinearlos para mejorar la articulación de las instituciones.
- f. Dimensionar la capacidad del líder de la estrategia.
- g. Rendición de cuentas para reconocer el avance de la EASS y poder presentarla a las instituciones participantes, a la población y sus autoridades.
- h. Difusión del concepto de la EASS a fin de que pueda ser analizado y crear así un mensaje único dirigido a la población.

Como podemos ver, estos documentos han presentado información importante para entender los alcances y el desarrollo de la EASS, estrategia en la cual se encuentra ubicada el proyecto PIAS y sus alcances, especialmente cuando se habla en situaciones de desastre como la pandemia por la COVID-19.

## **1.2 Interculturalidad en el Perú**

Es fundamental también revisar la información que se ha venido generando respecto a temas de interculturalidad. Como sabemos, las condiciones de vida de la mayoría de la población indígena u originaria no cuentan con estándares básicos, tanto en el acceso a servicios del Estado como educación, salud, así como servicios de agua potable, luz, etc. Un ejemplo de ello es que los hogares de la población indígena y originaria alcanza los niveles más bajos de acceso a servicios, así como las menores tasas de conclusión exitosa de trámites, asociado a factores como discriminación o la ausencia de diseños adecuados para atenderlos (Montero y Yamada, 2011).

A. En ese contexto, Patricia Balbuena establece que se requiere una perspectiva intercultural y lineamientos de adecuación de servicios con pertinencia cultural que involucren a todos los niveles burocráticos, “desde aquella que concibe las políticas públicas hasta la ‘burocracia de a pie’ que se relaciona de manera directa con los ciudadanos durante la prestación de los servicios públicos” (2016:4).

Asimismo, la autora plantea que el marco normativo para poder mejorar estas condiciones se debe complementar desde dos puntos: estableciendo los parámetros de acción y los criterios para la adecuación de servicios; y a partir del diseño e

implementación de políticas dirigidas específicamente a esta población (2011:4). Los otros puntos planteados por la autora son el desarrollo de intervenciones específicas a partir de las que se generen modelos de gestión con pertinencia cultural, el diseño de instrumentos de gestión específicos que orienten un Estado intercultural en niveles operativos; establecer mecanismos para la generación de políticas, modelos de gestión e instrumentos específicos y culturalmente pertinentes; y finalmente el desarrollo de competencias en recursos humanos que sean capaces de implementar políticas públicas interculturales en todos los niveles.

A la fecha, varias de estas acciones, especialmente relacionadas a temas normativos, ya se vienen desarrollando desde el Ministerio de Cultura, con el desarrollo de la Política de Pueblos Indígenas u Originarios o la Políticas de Lenguas Indígenas; sin embargo, el traspaso hacia la aplicación de las políticas y la dotación de políticas públicas y servicios enfocados en este sector de la población quedan pendientes, por lo que es importante tener en perspectiva estas recomendaciones hasta la fecha.

Otro punto importante mencionado por Balbuena es que la implementación “de políticas públicas y modelos de gestión intercultural, debe ir de la mano con la elaboración y puesta en práctica de guías metodológicas, protocolos, normas técnicas y otros instrumentos que marquen los parámetros de atención intercultural, y orienten las acciones del funcionario al momento de la provisión del servicio” (2012:8), poniendo de ejemplo la aplicación de la Ley de Consulta Previa.

Un último punto por resaltar del análisis de Balbuena sería la importancia de los recursos humanos para la implementación del enfoque intercultural. Para la autora, la sostenibilidad y operación del Estado intercultural dependen de las personas que representan y realizan las actividades del Estado en el día a día, por lo que es necesario generar estrategias de fortalecimiento de los recursos humanos de manera transversal a todos los sectores y niveles, cada uno aplicado de manera diferenciada, definiendo diversos perfiles funcionales de los servidores (2011:10).

B. Sobre el Estado y la interculturalidad, otro documento que nos puede ayudar a determinar el avance de temas interculturales es el de María Balarín, que discute el desarrollo de la institucionalidad intercultural en el Perú. Un primer



acercamiento a su punto de vista habla sobre la problemática inicial del tema al haber pasado de rectoría múltiples veces antes de terminar en el Ministerio de Cultura. Para la autora, la creación de un viceministerio de interculturalidad permite darle una mayor preponderancia al tema y una mayor capacidad para proponer su transversalización (2012:21).

Por otro lado, Balarín presenta los avances que se han tenido en la materia desde distintos sectores, como un mejor acceso a participación estatal para la población indígena u originaria, temas de consulta previa o servicios básicos como educación, salud y justicia repensados para la población indígena u originaria. Además de ello, se vienen trabajando temas para la titulación de tierras, así como temas territoriales y de recursos naturales.

Otro tema importante para el avance del tema, de acuerdo con el documento, es el análisis de la importancia de la transversalización del tema intercultural para los distintos sectores, donde se encontró lo siguiente basado en el momento de realizar la investigación:

- a. Sectores que tienen el tema intercultural como punto central: MINEDU, MINSA y Ministerio de Cultura.
- b. Sectores que la interculturalidad es un tema complementario: MINAM, MINEM, MRE y PCM.
- c. Sectores que tienen una vinculación tangencial con temas de interculturalidad: MINJUS, MIDIS.
- d. Sectores con poca o ninguna relación con temas de interculturalidad: MTPE, PRODUCE, MEF, Comercio Exterior y Turismo, MTC, Vivienda y MIDAGRI.

Esta distinción no quiere decir que los sectores con poca o ninguna relación con temas interculturales no tengan relación con el tema, sino que a la fecha del documento no habían generado mecanismos ni políticas utilizando la transversalización del tema intercultural. Es así como podemos percibir la importancia que se le ha dado al avance de la interculturalidad en algunas sectores, que se traslada además a las acciones que se realizan desde el Estado.

Otro tema que resalta el documento es la necesidad de la coordinación multisectorial para la aplicación del enfoque intercultural. Dentro de las entrevistas realizadas por la autora, resaltan dos perspectivas sobre la conducción del tema intercultural: uno visto como una “interculturalidad liberal o administrada y una interculturalidad transformativa: (Balarín, 2012:33). A pesar de que cada sector puede apreciar la necesidad de aplicar este enfoque de manera transformativa, se cuestiona la capacidad que ha tenido el viceministerio para crear planes “ambiciosos” pero desconectados de los sectores en los que se realizan, por lo que es necesario establecer formas de diálogo más horizontales entre ellos. Asimismo, se ha mencionado la complicación de la descentralización en el proceso, donde los niveles de gobierno cuentan con los mismos problemas del gobierno central.

Finalmente, la autora ha establecido en base a las entrevistas realizadas que los temas principales para la aplicación de ese enfoque es el “desarrollo y gestión de políticas de interculturalidad, y la formación de funcionarios públicos, en especial de aquellos que tienen contacto directo con la población indígena” (Balarín, 2012:38). Además, se resalta la necesidad de una mejor articulación entre los niveles de gobierno y un presupuesto que permita garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas planteadas.

C. En el marco de la salud intercultural, antes de revisar la bibliografía sobre las PIAS, es importante tocar brevemente el tema de salud intercultural. En primer lugar porque es uno de los servicios principales que se brindan desde las PIAS; y segundo porque es uno de los temas que más se han tocado en el Perú, por lo que sus experiencias pueden ser trasladadas a otros sectores y servicios.

Así, el primer documento revisado es de Alfonso Gushiken sobre la sensibilización en interculturalidad con proveedores de servicios de salud en el ámbito amazónico. El documento recoge lo trabajado con distintos sectores sociales y públicos para la aplicación en la Amazonía de los siguientes elementos para servicios de salud (2021:19):

- a. Incorporación del uso de lenguas indígenas u originarias.
- b. Incorporación de terapeutas tradicionales en las consultas médicas como intermediarios.

- c. Reconocimiento e incorporación de los síndromes culturales y las plantas medicinales en el sistema oficial público de salud.
- d. Adecuación cultural en la infraestructura, sobre todo para salas de parto y salas de espera.

Para la aplicación de estos elementos se utilizó “una propuesta de talleres basada en el método AMATE, que emplea el arte como herramienta a través de la cual, desde lenguajes diferentes a los verbales y conscientes, aflora y se ponga en evidencia lo que los participantes piensan, sienten y actúan con el fin de que discutan y, en este caso, se sensibilicen sobre la importancia de tomar en cuenta la perspectiva del otro -el enfoque intercultural-” (Gushiken, 2021:25).

Los resultados de estos talleres trajeron consigo distintos aportes importantes, como la conceptualización que se tiene desde distintos espacios de definiciones como salud, cultura o interculturalidad, donde se pudieron apreciar distintos enfoques para poder ser incorporados para los trabajos posteriores.

Asimismo, se trabajó sobre las representaciones sociales sobre la población indígena u originaria, donde se relacionó a la población con “su medio ambiente, a sus modos de alimentarse, a la minka, a las diferencias entre hombres y mujeres, a su comportamiento sexual y reproductivo y a los procesos de amestizamiento” (Gushiken, 2021:35).

Respecto al tema del trabajo intercultural, donde el trabajo se concentró en apreciar el uso de medicina natural y la desconfianza a la medicina convencional, donde se ha podido ver a la medicina natural como una precursora de los fármacos convencionales. Si bien se pudo apreciar esto, también se llegó a un consenso de que la medicina convencional e intervenciones médicas son fundamentales y se deben incorporar a las acciones que se realizan dentro de la población indígena y mestiza, mientras no estén en contra de la salud de los pacientes. En base a ello, se consideraron tres puntos importantes: el paciente requiere ser escuchado, se debe aceptar su saber para hacer posible el intercambio y se debe reflexionar desde la empatía (Gushiken, 2021:54-55).

Para culminar con el debate sobre salud intercultural, contamos con el texto de Ileana Rojas que trata sobre la salud intercultural y las demandas de los pueblos indígenas u originarios en el contexto COVID-19, importante apreciación considerando que el trabajo se establece durante esta etapa pandémica.

A la par que se desarrollaban acciones normativas y técnicas desde el Estado, las organizaciones indígenas empezaron a presentar medidas relacionadas a su bienestar, que incluía el cierre y aislamiento completo de las comunidades, así como el autocuidado de las comunidades indígenas, la detención del tránsito para las comunidades, registros de salidas e ingresos de personas, el equipamiento de centros de salud y postas y las coordinaciones de cooperación y alianzas del movimiento indígena (AIDSESEP, 2020).

Estas medidas se establecieron antes del desarrollo de las acciones del estado, lo que creó un fuerte conflicto entre las organizaciones indígenas y el estado, habiendo una denuncia frente a este por “peligro de etnocidio en las comunidades indígenas amazónicas, por su accionar sobre el COVID 19, y exigencia de intervención de la ONU, OEA y la comunidad internacional” (AIDSESEP, 2020). La autora pone ejemplos como en Loreto, donde se descubrió una alta cantidad de población contagiada por la COVID-19, así como la falta de protocolos diferenciados para la atención de la población indígena u originaria, o Madre de Dios, donde se venían incumpliendo los acuerdos llegados con las organizaciones indígenas (Rojas, 2020:29-30)

En ese contexto, la respuesta del Estado, aunque tardía, implicó no solamente el desarrollo de normativa y documentos técnicos para una mejor atención de la población indígena, sino también el desarrollo de Comandos COVID-19 con la participación de representantes indígenas u originarios para tratar de generar acciones mejor aterrizadas para combatir la pandemia en estas zonas de gran vulnerabilidad (Rojas, 2020:31).

Así, resaltó la falta de articulación entre el Estado y las organizaciones indígenas frente a sus necesidades y demandas, por lo que la autora plantea la importancia de construir una mejor relación entre ambos actores, aclarar cuáles son

las competencias y responsabilidades de las entidades públicas intervinientes y de las que fueron creadas ad hoc por dichas medidas (Rojas, 2020:36).

### **1.3. Rol de las PIAS en el Estado peruano**

A fin de cerrar el estado de la cuestión del presente trabajo, es necesario presentar documentos que analizan el rol de las PIAS dentro del trabajo estatal con la población indígena u originaria.

Lo primero, Dany Ayala, investiga la gestión de las PIAS y la mejora de la calidad de vida de la población rural de la Amazonía del Perú. En esta investigación el objetivo del autor es determinar la influencia de las Plataformas Itinerantes en la calidad de vida de las poblaciones rurales de las cuencas de los ríos Napo, Morona y Putumayo de la región Loreto (Ayala, 2020:8).

El resultado de su investigación demuestra que la labor de las PIAS influye de manera positiva en la mejora de la calidad de vida de la población rural de la Amazonía del Perú, a través de los distintos servicios que se brindan en las plataformas. Para el autor, el presupuesto asignado a las PIAS le permite desarrollar las operaciones establecidas; sin embargo, considera que se puede financiar un apoyo de cooperaciones internacionales que le permita ampliar las acciones a otras zonas de la Amazonía peruana.

Asimismo, se considera importante las acciones del personal participante de las PIAS para la mejora de la calidad de vida de la población atendida: en ese sentido, se debe generar acciones como incentivos económicos y capacitaciones para continuar con su motivación (Ayala, 2020:81). La investigación arroja otros datos importantes como una satisfacción de los usuarios que utilizan las PIAS, que la población viene accediendo de manera importante a servicios educativos, control pre y post natal y vacunas.

Por otro lado, desde las necesidades de mejora, se ha encontrado que las limitaciones más recurrentes en las entrevistas realizadas se relacionan al seguimiento y evaluación, así como la gestión de las PIAS, lo que indica que se requiere fortalecer las acciones intersectoriales (Ayala, 2020:68). Asimismo, se resaltó la importancia del trámite para obtener DNIs, a fin de poder acceder a través de ello a

otros beneficios sociales y servicios. Finalmente, se habla sobre la importancia de incluir temas previsionales dentro de las acciones realizadas por las PIAS, a fin de que las personas beneficiadas puedan contar con este beneficio social.

Otro documento de Augusto Teixeira, busca revisar la importancia de las PIAS dentro de la seguridad multidimensional en la región de Loreto, específicamente para la cuenca del Putumayo. Esto es importante ya que enfoca el apoyo de las PIAS a temas que no se encuentran directamente relacionados a brindar servicios estatales. En ese sentido, se busca determinar si la función de PIAS inciden en consolidar la presencia del estado peruano a la cuenca del río Putumayo (Teixeira, 2018:10).

El autor entonces ha encontrado que para el sector salud, en el 2016 existía una alta satisfacción de los participantes sobre los servicios brindados, contribuyendo a la seguridad ciudadana, con una necesidad de mejorar en atenciones especializadas y provisión de medicamentos (2018:112). En el ámbito educativo, se estimó que también existe una mirada positiva a los servicios brindados por las PIAS, especialmente en temas de supervisión y material didáctico.

Por otro lado, desde el enfoque de seguridad se percibe que los beneficiarios consideran que se “están llevando la presencia del Estado y el Estado de Derecho (con las restricciones de un país en vías de desarrollo) a la cuenca del río Putumayo” (Teixeira, 2018:112). Además, el 61% de sus encuestados se encuentran de acuerdo con la noción de que las PIAS tiene una incidencia en el marco de la seguridad multidimensional.

Para finalizar el estado de la cuestión, se debe hacer una revisión del texto desarrollado por Magaly García y otros autores sobre las PIAS como buena práctica de articulación en gestión pública. En este importante texto las autoras desarrollan una línea de tiempo sobre la creación de las PIAS, ya mencionada previamente. Asimismo, consideran importantes hitos de las PIAS durante la pandemia.

Las autoras mencionan que para el 2020 las PIAS permitieron que el estado tuviera presencia estuviera presente durante la crisis del COVID-19, especialmente a través de las recientes PIAS aéreas implementadas durante la pandemia para llegar a lugares que no tenían un acceso fluvial (García et al., 2020:17). Asimismo, durante



esta etapa se coordinaron acciones con el MINEDU para poder conectar a los estudiantes a los programas de aprendizaje implementados a través del internet, aunque existían aún brechas para un mejor funcionamiento.

Desde las acciones para la implementación del enfoque intercultural, resaltan que dentro de los espacios atendidos por las PIAS se tienen distintas idiosincrasias y necesidades diferentes, por lo que es importante trabajar con las autoridades locales con mayor legitimidad en las zonas (García et al., 2020:18). Se habla de un caso donde las coordinaciones entre los especialistas de la DIRESA Loreto y las autoridades locales, a través de los facilitadores interculturales, lograron el cese de una propagación de rabia en una comunidad de la cuenca del Morona. Las autoras consideran que aún es importante establecer protocolos para el manejo de conflictos y la atención de la población nativa.

Desde el análisis de los recursos humanos utilizados por las PIAS, los autores encuentran que las PIAS cuentan con una situación particular donde más de 10 servidores públicos comparten las travesías de las embarcaciones, cada uno con una propia cultura organizacional, así como provenientes de diferentes regiones del país (García et al., 2020:19). Para el funcionamiento de las acciones conjuntas, es necesario determinar las normas de convivencia entre los servidores participantes, así como la actuación del personal del Programa Nacional PAIS como gestor para que vele por el cumplimiento de las normas establecidas.

Se ha identificado el 2018 una mejora dentro de las gestiones del MIDIS donde se recomienda “una actualización y mejoramiento de diagnósticos y líneas de base, priorización de los servicios y articulación de la demanda y oferta de servicios, instancias y procesos de articulación intersectorial e intergubernamental” (García et al., 2020:21). Además, sobre el presupuesto se propone “asegurar la continuidad de los compromisos de aporte de recursos de aquellos sectores que no reciben transferencias por parte del MIDIS y formalizar un protocolo de aplicación de criterios de selección y priorización de servicios, aprobado y oficializado en documentos técnicos o dispositivos del MIDIS” (2020:22). Una última recomendación es la mejora de las campañas de comunicación sobre las PIAS, ya que se debe tener en cuenta los medios de comunicación tradicionales de las zonas de intervención. Asimismo, se

resalta la necesidad también de hacer participar e involucrar a la población y líderes comunitarios como medida para una buena práctica de la difusión.



## Capítulo 2. Marco Teórico

La presente investigación se enmarcará en dos temas teóricos centrales: las políticas públicas y el enfoque intercultural. Dentro de las políticas públicas se revisarán temas relacionados a estas, así como sobre servicios públicos y la intersectorialidad en el Estado. Por otro lado, en el enfoque intercultural se revisará además del tema conceptos relacionados a los derechos de pueblos indígenas.

### 2.1. Políticas Públicas

La presente investigación se enmarca en los conceptos de políticas públicas clásicos como Parsons (2007:36) que identifica las políticas públicas como aquello que se ocupa de esferas consideradas como públicas (salud pública, educación pública, entre otros), basado en la noción que existe esta esfera que no es puramente individual, sino colectiva. Asimismo, Parsons considera que “lo público” hace referencia a la dimensión de la actividad humana que se cree requiere regulación o intervención gubernamental o social (2007:37).

En el marco de los servicios públicos, lo primero que debemos revisar es el concepto de cadena de valor público, la cual entiende al sector público como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos (bienes o servicios) que se entregan a la población (Sotelo, 2012:5). Para Sotelo, los productos constituyen la razón de ser de una institución que permiten satisfacer necesidades sociales que contribuyen directamente al logro de políticas.

Desde el derecho, se identifica al servicio público como el resultado jurídico de determinados compromisos ideológico-políticos, económicos y sociales bajo la exaltación del progreso que las innovaciones tecnológicas hicieron posible (Meilán; 1997:77). El autor plantea la separación de tareas y misiones de Estado y de la sociedad, donde para poder intervenir el Estado requiere declararlo público.

Para finalizar este segmento, se ha considerado necesario revisar un marco teórico para la intersectorialidad en el sector público. Para ello, es importante tener la visión actual de que “la mayoría de los problemas que deben enfrentar los gobiernos corresponden a problemas perversos (*wicked problems*), ya que tienen muchos

factores causales, objetivos de políticas en conflicto y desacuerdos acerca de las soluciones apropiadas, lo que requiere abordajes más interactivos que los tradicionales” (Cunill-Grau, 2014:11).

La autora plantea que para la región se vienen asumiendo tres enfoques para el tema de la intersectorialidad y la manera en la que se vienen aplicando (Cunill-Grau, 2014:13-14): el primer enfoque ve el enfrentamiento de la pobreza como el fortalecimiento de las capacidades individuales de las personas; el segundo enfoque se encuentra enmarcado en las nuevas políticas sociales dirigidas a públicos específicos que, más que “el enfrentamiento de la pobreza, buscan promover derechos de modo integral en un determinado segmento de personas”; finalmente, el tercer enfoque está constituido por la noción de “la emergencia de sistemas de protección social que asumen la intersectorialidad como su distintivo y que, además de adoptar una perspectiva de derechos, suelen tener un foco más amplio que la pobreza”.

## **2.2. Enfoque Intercultural**

Lo primero que debemos definir para la conceptualización del enfoque intercultural es la interculturalidad. Para el programa Nacional de Lenguas y Culturas el concepto de interculturalidad es el siguiente:

*“permite abordar críticamente la diversidad de los procesos culturales y la modalidad de sus intercambios, adoptando el paradigma de la relación intersubjetiva, es decir, del diálogo; y como práctica, constituye una experiencia -- aún incipiente-- en la que las relaciones, la comunicación y el aprendizaje -- entre personas y entre grupos, con diversos conocimientos, valores y tradiciones-- están orientados a generar actitudes de recíproco respeto e interacciones mutuamente enriquecedoras”* (Dirección Nacional de Educación Bilingüe, 2002).

Por otro lado, Zúñiga y Ansión (1997:9) definen la interculturalidad normativa como un proyecto político o ético que suele suponer un cambio social para lograr un diálogo más equitativo y crítico entre personas de distintas culturas. Asimismo, definen a la interculturalidad “de hecho” como las influencias mutuas e históricas entre diferentes culturas, de manera consciente o inconsciente.

Es importante entender a la interculturalidad en el marco de la desigualdad horizontal que tienen los pueblos indígenas y afroperuanos en el Perú, definida como la discriminación sistémica que padecen ambos grupos poblacionales (Puyana. 2018: 55). Para la autora, “la desigualdad étnica es una de las más graves, porque se hizo invisible con la falsa premisa de que ante la ley, por mandato constitucional, todos los ciudadanos son iguales y porque la igualdad formal en situaciones de gran desigualdad real puede ser el vehículo de la reproducción de las distancias entre los que poseen todo y los que carecen de todo”.

Por otro lado, para Tubino (2019:5) las políticas de interculturalidad funcional son profundamente contradictorias, debido a que se supone que ayudan a superar la injusticia cultural vigente, pero en los hechos se limitan a la revitalización cultural y lingüística de los pueblos indígenas y a la promoción de campañas de sensibilización contra la discriminación y el racismo. Para el autor, las políticas interculturales muchas veces son “toleradas” y la intervención limitada a la que alcanzan son funcionales a la reproducción del modelo societal vigente. Es por ello que el autor plantea la necesidad de apostar por la interculturalidad crítica, que implica cuestionar este modelo vigente, partiendo del problema del poder, su patrón de racialización y la que ha sido construida en función de ello (Tubino, 2019:7). Para el autor, es una praxis de la “justicia social”.

Finalmente, la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural define el concepto de enfoque intercultural como:

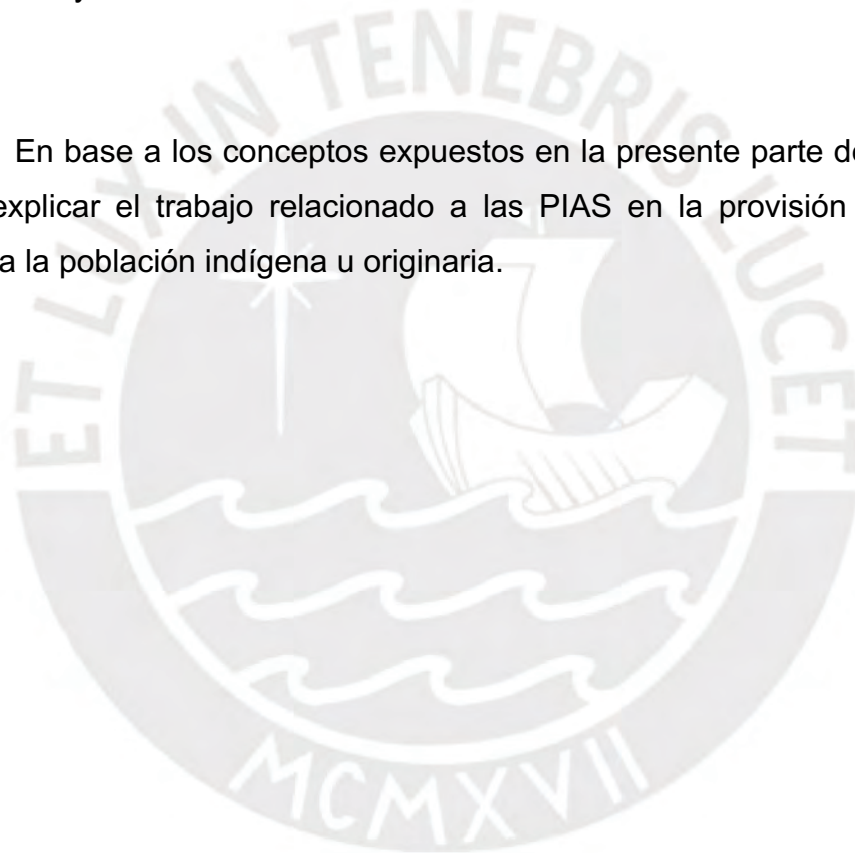
*“El Enfoque Intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana”* (Ministerio de Cultura, 2015: 13)

En el marco de los derechos de pueblos indígenas, estos son el conjunto de derechos inherentes a la población perteneciente a un pueblo indígena, donde “los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate, y a determinar su propia identidad” (Naciones Unidas, 2013:3).

Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas enuncia en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas del 2007 los siguientes derechos inherentes a la población indígena: libre determinación, derecho a tierras, territorios y recursos; derechos económicos, sociales y culturales, derechos colectivos, igualdad y no discriminación; y derechos afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los pueblos indígenas y los Estados (Naciones Unidas, 2013: 6-9).

La declaración de estos derechos desde las Naciones Unidas no tiene carácter formal vinculante y obedece a un consenso mundial sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En base a los conceptos expuestos en la presente parte del trabajo, se procede a explicar el trabajo relacionado a las PIAS en la provisión de servicios públicos para la población indígena u originaria.





### **Capítulo 3. El Proyecto PIAS: condiciones de intersectorialidad y la labor del Ministerio de Cultura en la aplicación del Enfoque Intercultural**

En el presente capítulo se analiza la labor de las PIAS y la intersectorialidad que se desarrolla durante las intervenciones y el trabajo del Ministerio de Cultura para la aplicación del enfoque intercultural, así como la labor personal dentro del equipo, para la consecución de los objetivos establecidos para la institución.

El desarrollo de este punto permitirá establecer las acciones, planificación y problemática que se han podido generar durante los años 2020 y 2021 en el marco de estos dos aspectos de la intervención. Asimismo, se establece una discusión sobre las acciones de los sectores como actores participantes, así como de la propia dinámica que se desarrolla con el contacto con la población beneficiaria.

#### **3.1 Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) en la labor del Estado Peruano: acciones intersectoriales para la provisión de servicios públicos**

Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) son unidades fluviales (embarcaciones) y aéreas (aeronaves) que han sido acondicionadas como plataformas multisectoriales, a fin de brindar servicios públicos a la población rural y rural dispersa de las regiones de Loreto, Ucayali y Puno; especialmente la que se encuentra ubicada en zonas de frontera.

Así, estas unidades itinerantes cuentan con rutas de atención, donde acuden a distintas localidades (comunidades indígenas, rurales, caseríos, centros poblados, entre otros) previamente establecidas para poder brindar los servicios públicos en base a las necesidades de la población objetivo.

Este proyecto multisectorial nace el año 2012 por iniciativa de la Marina de Guerra, con el objetivo de mejorar la condición de las personas en zonas rurales de la Amazonía a través de servicios públicos. Es así como se establece la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)<sup>1</sup>, la cual fue desarrollada en base a las conversaciones y encuentros mantenidos con el Ministerio de Educación, Ministerio

---

<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, Decreto Supremo que aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad.

de Desarrollo e Inclusión Social; y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Posteriormente el EASS es incluido por el MIMP en el Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia 2021<sup>2</sup>, a fin de darle un mayor peso al proyecto dentro de las acciones realizadas por el Estado peruano y dándole momentáneamente a esta institución la coordinación del proyecto. Hasta ese momento, se tenía un planeamiento en su intervención exclusivamente para la Amazonía, específicamente para la cuenca del Napo, la cual logra realizarse el año 2013 por primera vez en tres campañas para dicha cuenca.

El proyecto PIAS busca así brindar distintos servicios públicos de manera periódica a través de las unidades, en coordinación con distintas instituciones públicas. Al tener esta capacidad intersectorial, las PIAS empiezan a ser coordinadas a través de la Presidencia del Consejo de Ministros hasta el año 2017, donde se decide crear el Programa Nacional Plataformas de Acción Social para la Inclusión Social (PAIS)<sup>3</sup>, que buscaba unificar el proyecto PIAS, que tiene una modalidad móvil, con los Tambos, que son plataformas con una modalidad fija dentro del territorio nacional.

Y en el año 2017 se consolida entonces la figura del MIDIS como el rector del proyecto, a la par en la que se ampliaba el número de rutas y se incluía la participación del proyecto dentro del lago Titicaca (Puno) y para Ucayali. Durante este proceso se fueron incluyendo distintas rutas de atención para Loreto.

Es así como el año 2020 inicia con el proyecto PIAS con 6 rutas fluviales, 1 ruta lacustre para Puno y 1 ruta fluvial para Ucayali:

---

<sup>2</sup> Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el “Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021” y constituye Comisión Multisectorial encargada de su implementación.

<sup>3</sup> Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS, Decreto Supremo que establece el Programa Nacional “Plataformas de Acción para la Inclusión Social-PAIS” sobre la base del Programa Nacional Tambos.

**Tabla 1***Rutas del Proyecto PIAS previas a la Pandemia*

Región	Ruta PIAS	Provincias de Intervención
<b>Loreto</b>	PIAS Putumayo I	Maynas, Mariscal Ramón Castilla y Putumayo
	PIAS Putumayo II	Maynas y Putumayo
	PIAS Morona	Alto Amazonas, Loreto y Datem del Marañón
	PIAS Napo	Maynas
	BAP Pastaza	Loreto
	BAP Yahuas	Mariscal Ramón Castilla y Requena
<b>Puno</b>	PIAS Lago Titicaca	Puno, Mohó y Yunguyo
<b>Ucayali</b>	BAP Curaray	Coronel Portillo y Atalaya

Fuente: Elaboración Propia

Es importante resaltar que esta programación se realizó antes del inicio de la pandemia, por lo que aún no se habían contemplado las rutas aéreas, así como otras rutas fluviales que se fueron agregando con la necesidad y disponibilidad de recursos que traía la situación pandémica.

Por otro lado, además de contar con estas rutas, el proyecto contaba para el 2020 con el trabajo intersectorial de 24 instituciones públicas:

**Tabla 2***Instituciones Públicas participantes en las PIAS previa a la Pandemia*

Sector	Institución Pública	Actividades
<b>Defensa</b>	Ministerio de Defensa	Coordinar las acciones para la provisión y mantenimiento de las unidades para la provisión móvil de servicios públicos.
	Marina de Guerra del Perú	Mantener y manejar las embarcaciones fluviales y lacustre durante la travesía PIAS. También ayudan a establecer los puntos de atención y en la seguridad durante la provisión de servicios.
	Fuerza Aérea del Perú	Mantener y manejar las avionetas durante la ruta PIAS. También ayudan a establecer los puntos de atención y en la seguridad durante la provisión de servicios.
<b>Mujer y Poblaciones Vulnerables</b>	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Coordinar las acciones de sus servicios para la protección de niños, niñas y adolescentes.
	Programa Nacional Aurora	Recoger las denuncias sobre temas relacionados a la violencia de género. También se encarga de asesorar a las mujeres en estos casos.
	Servicio Juguemos	Fortalecer las capacidades de cuidado para niños, niñas y adolescentes en sus familiares y ellos mismos.
<b>Educación</b>	Ministerio de Educación (Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural)	Realiza el acompañamiento y asesoramiento de docentes para mejorar sus capacidades técnicas y pedagógicas.
<b>Salud</b>	Ministerio de Salud (Dirección de Pueblos Indígenas u Originarios)	Establecer lineamientos para atención de población indígena u originaria en temas de salud.

	Sistema Integral de Salud	Afiliación de nuevos asegurados y provisión de tecnologías médicas y presupuesto para la atención de los beneficiarios y beneficiarias en temas de salud.
<b>Inclusión Social</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Coordinar las acciones para el desarrollo del proyecto PIAS a través de sus programas sociales.
	Programa Nacional PAIS	Coordinar el desarrollo de todo el proyecto PIAS. También realiza el seguimiento del cumplimiento de metas.
	Programa Nacional Juntos	Brindar información sobre los bonos a la población más pobre y la inscripción para su participación.
	Programa Nacional Pensión 65	Brindar información sobre los bonos a la población de la tercera edad y la inscripción para su participación.
	Programa Nacional Contigo	Brindar información sobre los bonos a la población con discapacidad y la inscripción para su participación.
	Sistema Nacional de Focalización de Hogares	Recoger la información de los hogares en las localidades visitadas para proveer información socioeconómica.
<b>Presidencia del Consejo de Ministros</b>	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)	Realiza capacitaciones para la prevención del uso de drogas en niños, niñas y adolescentes.
<b>Cultura</b>	Ministerio de Cultura	Realizar la interpretación y traducción de los servicios de las PIAS, así como realizar el trabajo de avanzada.
<b>Gobiernos Regionales</b>	Gobierno Regional de Loreto	Coordinar las acciones para la participación de su DIRESA, así como colaborar con la difusión de información a nivel provincial y local.
	Gobierno Regional de Puno	Coordinar las acciones para la participación de su DIRESA, así como colaborar con la difusión de información a nivel provincial y local.
	Gobierno Regional de Ucayali	Coordinar las acciones para la participación de su DIRESA, así como colaborar con la difusión de información a nivel provincial y local.
	Dirección Regional de Salud Loreto	Provisión de distintos servicios de salud para la población objetivo.
	Dirección Regional de Salud Puno	Provisión de distintos servicios de salud para la población objetivo.
	Dirección Regional de Salud Ucayali	Provisión de distintos servicios de salud para la población objetivo.
<b>Economía</b>	Banco de la Nación	Realizar el cobro de bonos y programas nacionales, así como trámites bancarios.
<b>Autónomos</b>	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Registro para obtención y renovación de DNIs, así como registros civiles.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien podemos apreciar a través del cuadro de instituciones públicas participantes que nos encontramos ante una acción multisectorial del estado grande, también hay que tener en cuenta que no todas las instituciones brindan de manera directa servicios públicos a los ciudadanos y ciudadanas. El cuadro también nos muestra que algunas instituciones cumplen una labor asistencial al proyecto, mientras que existen otras que participan para asegurar una toma de decisiones con un fuerte

apoyo de los distintos sectores. Las acciones que realizar eran discutidas y anunciadas finalmente a través del Equipo Técnico Nacional, donde participaban los representantes de estas instituciones, así como a través de los equipos técnicos regionales para temas más aterrizados para cada región.

Como se ha dejado entrever previamente, el contexto que se ha descrito cambió de manera drástica a inicios del 2020 debido a la pandemia por la COVID-19. En el contexto de inamovilidad y distanciamiento, un proyecto itinerante como las PIAS podría poner a los beneficiarios y beneficiarias en riesgo de contagio, por lo que era necesario adaptar el proyecto para poder seguir llevando servicios públicos fundamentales a su población objetivo. Asimismo, las necesidades y población que podía ser beneficiada por las PIAS fueron cambiadas por el nuevo contexto de urgencia.

En el contexto presentado, el primer cambio que se realizó fue la participación de las instituciones públicas. Así, las instituciones participantes de manera directa para este periodo y sus servicios fueron los siguientes:

**Tabla 3**  
*Instituciones Públicas participantes en las PIAS 2020-2021<sup>4</sup>*

<b>Sector</b>	<b>Institución Pública</b>	<b>Actividades</b>
<b>Defensa</b>	Marina de Guerra del Perú	Mantener y manejar las embarcaciones fluviales y lacustre durante la travesía PIAS. También ayudan a establecer los puntos de atención y en la seguridad durante la provisión de servicios.
	Fuerza Aérea del Perú	Mantener y manejar las avionetas durante la ruta PIAS. También ayudan a establecer los puntos de atención y en la seguridad durante la provisión de servicios.
<b>Salud</b>	Ministerio de Salud (Dirección de Pueblos Indígenas u Originarios)	Provisión de lineamientos para atención durante la pandemia, así como la coordinación para el uso de materiales de protección frente al contagio.
<b>Inclusión Social</b>	Programa Nacional PAIS	Coordinar las acciones para el desarrollo del proyecto PIAS, convocar a las instituciones para la toma de decisiones, establecer los cronogramas y proponer los puntos de atención en base al input de las otras instituciones.
<b>Cultura</b>	Ministerio de Cultura	Realizar la interpretación y traducción de los servicios de las PIAS, así como realizar el trabajo de avanzada y la difusión de

<sup>4</sup> Cabe aclarar que para el final del 2021 se logró, a través de la conexión por internet, realizar coordinaciones entre casos particulares e instituciones como el SIS pudieron ponerse en contacto para su solución. Sin embargo, no se han contabilizado en el cuadro debido a que son casos particulares.



		información en lenguas indígenas u originarias.
<b>Regionales</b>	Dirección Regional de Salud Loreto	Provisión de distintos servicios básicos de salud para la población objetivo, atención de casos COVID-19 y vacunación.
	Dirección Regional de Salud Puno	Provisión de distintos servicios básicos de salud para la población objetivo, atención de casos COVID-19 y vacunación.
	Dirección Regional de Salud Ucayali	Provisión de distintos servicios básicos de salud para la población objetivo, atención de casos COVID-19 y vacunación.
<b>Economía</b>	Banco de la Nación	Realizar el cobro de bonos y programas nacionales.
<b>Autónomos</b>	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Registro para obtención y recojo de DNIs y registros de nacimientos/defunciones.
<b>Mujer y Poblaciones Vulnerables</b>	Programa Nacional Aurora	Telecomunicación con mujeres para toma de denuncias y asesoramientos en casos de violencia de género (a partir de mediados de 2021).

Fuente: Elaboración propia.

Este último cuadro señala la gran reducción que sufrió la provisión de servicios públicos para el caso de las PIAS: solamente contando con servicios básicos de salud (y lo relacionado a la COVID-19), el cobro de bonos y programas sociales a través del Banco de la Nación y acciones para el registro y recojo de DNIs y actas de nacimiento/defunción por parte de la RENIEC (y el caso del Programa Aurora a mediados del 2021 de manera estrictamente remota).

Podemos tener en cuenta entonces que nos encontramos ante una diferencia entre los actores participantes, pudiendo dividirlo en tres tipos:

a. El ente coordinador: El Proyecto Nacional PAIS cumple esta función. En su creación el 2017 en el marco de las acciones del MIDIS, se hace cargo de las PIAS (servicios itinerantes) y los Tambos (servicios permanentes) a lo largo del país. Para las PIAS, es el que maneja y supervisa el presupuesto de todas las instituciones participantes, así como establece la planificación anual de las intervenciones, a través de la información brindada por las otras instituciones y se encarga de vigilar el cumplimiento de las campañas.

Por otro lado, se encarga de la comunicación general de las acciones conjuntas para las PIAS, así como de establecer el contacto con las autoridades locales y regionales para informar sobre las acciones a desarrollar y asegurar la difusión de



información oficial, así como de otros actores sociales. El PN participa de manera presencial en todas las rutas establecidas para las PIAS a través de su personal.

b. Instituciones que brindan servicios públicos: estas instituciones están enfocadas en llevar al personal necesario dentro de las embarcaciones y aeronaves para poder atender a sus beneficiarios y beneficiarias.

Durante la pandemia en los años 2020 y 2021 solamente participaron el Banco de la Nación, el RENIEC y las DIRESAs para los servicios de salud, así como el Programa Aurora de manera remota y remota. Ello se debe a la normativa establecida por el MINSA para la navegación de las PIAS cumpliendo el distanciamiento social, que redujo los espacios en las embarcaciones.

c. Instituciones de soporte para el proyecto PIAS: son entidades que cumplen funciones dentro del proyecto PIAS pero no están relacionados a la provisión de servicios para ciudadanos y ciudadanas.

Aquí podemos encontrar dos tipos: los que participan en las rutas de atención apoyando la provisión de servicios (las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Cultura) y las instituciones que cumplen un rol de desarrollo normativo (MIDIS, MINEDU, MINSA) o apoyan en la coordinación de acciones en el territorio o la difusión de información (Gobiernos Regionales). El apoyo de estas instituciones es indispensable para el funcionamiento de las PIAS.

Ello se puede poner en evidencia a través de las acciones de las Fuerzas Armadas, que proveen las embarcaciones y utilizan el conocimiento de navegación para establecer los puntos de atención, así como de proveer la seguridad de los servidores y servidoras durante las travesías; o el Ministerio de Cultura, que asegura la provisión de servicios públicos tomando en cuenta las características de la población indígena, ajustando los servicios a sus características y necesidades.

Para terminar de contextualizar el trabajo de las PIAS durante estos dos años del presente trabajo, se debe tener en cuenta el trabajo que se realizó para la ampliación de rutas, incluyendo el uso de avionetas. Si bien la Fuerza Aérea del Perú

ya venía participando antes de la pandemia, aún no se habían establecido rutas aéreas de atención a esa fecha; sin embargo, debido a la necesidad (especialmente durante el proceso de vacunación) por llegar a zonas inaccesibles a través de rutas fluviales, es que se empiezan a establecer rutas aéreas con el soporte de esta institución en Loreto y Ucayali. Cabe resaltar que, a diferencia de las embarcaciones, en las avionetas no se podían brindar servicios, por lo que principalmente se encargaban era de transportar al personal y proveerles del acceso comunicacional necesario para el desarrollo de sus funciones.

Ello se debe a que, para el caso de las embarcaciones, estas cuentan con espacios al interior de la nave para atender a la población, como consultorios médicos, salas de reuniones, espacios para comunicarse por teléfono o internet, entre otros. Esto permite que las atenciones se den principalmente dentro de los barcos.

Para el caso de las avionetas, estas no cuentan con espacios para la atención de la población, solamente son un modo de transporte del personal que participa de las PIAS, por lo que se deben acondicionar los puntos de atención para que puedan funcionar los servicios brindados. Esto genera que la cantidad de los servicios no sea igual, debido a la falta de equipamiento, principalmente.

Por otro lado, a nivel de rutas de las campañas fluviales en Loreto aumentaron, debido a la necesidad de la población y la disposición de nuevas embarcaciones que pudieran cumplir con nuevas rutas. Es así como, a finales del 2021, se contaban con 10 rutas fluviales/lacustres y 3 rutas aéreas.

**Tabla 4***Rutas del Proyecto PIAS 2020-2021*

<b>Región</b>	<b>Ruta PIAS</b>	<b>Provincias de Intervención</b>
<b>Loreto</b>	PIAS Putumayo I	Maynas, Mariscal Ramón Castilla y Putumayo
	PIAS Putumayo II	Maynas y Putumayo
	PIAS Morona	Alto Amazonas, Loreto y Datem del Marañón
	PIAS Napo	Maynas
	BAP Pastaza	Loreto
	BAP Yahuas	Mariscal Ramón Castilla y Requena
	BAP Raumis	Ucayali
	PIAS Yavarí	Mariscal Ramón Castilla
	Ruta Aérea Loreto 1	Loreto, Requena, Mariscal Ramón Castilla y Alto Amazonas
	Ruta Aérea Loreto 2	Putumayo, Maynas y Dátem del Marañón
<b>Puno</b>	PIAS Lago Titicaca	Puno, Mohó y Yunguyo
<b>Ucayali</b>	BAP Curaray	Coronel Portillo y Atalaya
	Ruta Aérea Ucayali 1	Coronel Portillo y Atalaya

Fuente: Elaboración Propia

La ampliación de estas rutas, así como la inclusión de un mayor número de puntos de atención en las rutas ya establecidas permitió que el 2021 se termine la intervención anual con un total de 323 puntos de atención en las tres regiones, con logros que se podrán apreciar en las siguientes partes del trabajo.

Para culminar, se debe tener en cuenta en el contexto de la pandemia y Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural y Política Sectorial de Salud Intercultural, el Estado desarrolló cuatro normas específicas para la atención de población indígena u originaria durante la pandemia (2020:50):

- a. Decreto Legislativo N° 1489, que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19
- b. Resolución Ministerial N° 308-2020-SA, que aprueba el Documento Técnico “Plan de Intervención del Ministerio de Salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados frente a la Emergencia del COVID-19”.
- c. Resolución Suprema N° 005-2020-MC, que crea Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal para el seguimiento de las acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19.
- d. Decreto de Urgencia N° 071-2020, que establece el Plan de Intervención del Ministerio de Salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la Emergencia del COVID-19.

En este espacio entonces se ha hecho un recuento sobre las PIAS y su marco normativo, las instituciones participantes, la labor de estas y el alcance que ha tenido durante los años 2020 y 2021.

### **3.1.1. La intersectorialidad presente en el proyecto PIAS**

El pilar de la intersectorialidad en el Proyecto de las PIAS se presenta como un elemento que requiere ser analizado y replicado en otros contextos de la esfera pública por distintos motivos.

El primero que podemos resaltar es que nos encontramos ante uno de los pocos casos a nivel nacional donde se tiene un trabajo articulado de distintas instituciones para la provisión de servicios públicos, que además pertenecen o representan a distintos niveles de gobierno. El proyecto PIAS cuenta con la participación de instituciones nacionales, incluyendo ministerios, que articulan acciones que benefician a la población de manera directa con instituciones regionales, provinciales y locales.

En segundo lugar, se debe tomar en cuenta que las PIAS es un proyecto del Estado con diez años de funcionamiento (desde el 2013) y que su trabajo es visible para la población. Si bien existen aún mejoras por implementar que puedan ayudar a brindar mejor los servicios públicos, aumentar el número de servicios o extenderlo a otras regiones que también cuentan con población vulnerable en situación de aislamiento, lo cierto es que el proyecto PIAS viene atendiendo ininterrumpidamente a su población objetivo desde el año 2014, incluso durante la peor etapa de la pandemia.

Asimismo, el avance que se tiene en el acceso de esta población a servicios públicos básicos es medible y contrastable, pudiendo contar con reconocimiento a su ciudadanía, a través de la emisión de DNIs, así como su acceso a la salud y a programas sociales por parte de la población más vulnerable.

En tercer lugar, nos encontramos ante un proyecto bastante innovador para el sector público. Si bien el Estado tiene la obligación de que los servicios públicos que

se brindan tengan un alcance a nivel nacional, la realidad de no contar con las capacidades para hacerlo de manera permanente es tangible. En ese contexto, proyectos como las PIAS se presentan como una solución al corto y mediano plazo, al ser servicios itinerantes que acercan a la población a los servicios públicos a través de nuevas tecnologías y la aplicación de un planeamiento estratégico enfocado en brindar servicios de manera sistemática.

Los tres elementos mencionados no podrían ser posibles sin el trabajo intersectorial realizado por parte de las distintas instituciones participantes. Desde la asignación de presupuesto y el planeamiento ya podemos percibir la importancia del trabajo articulado para el cumplimiento de los objetivos. Por ejemplo, para el 2021 se realizó una transferencia hacia las instituciones participantes de alrededor de S/.28,000,000.00 de soles principalmente para el proyecto PIAS, basado en las metas que cada institución debía cumplir<sup>5</sup>.

Por otro lado, el análisis sobre la atención de la población es otro aspecto primario dentro del proyecto PIAS. Como sabemos, dentro de las regiones priorizadas se cuentan con distintos tipos de localidades que requieren ser atendidas y que las PIAS no pueden cumplir con una visita a cada una de ellas. Así, el establecimiento de los puntos de atención debe realizarse de manera intersectorial: desde las fuerzas armadas para asegurar el ingreso a los puntos de atención y la seguridad de los servidores y servidoras públicos, el Programa Nacional PAIS para analizar las capacidades y presupuesto para su atención; y el Ministerio de Cultura para un análisis sociocultural y político.

### **3.1.2. La acciones intersectoriales durante la Pandemia por la COVID-19.**

Considerando que el distanciamiento social y la poca movilidad fueron temas claves para mitigar el contagio de la COVID-19, que se pudiera concretar la visita de los puntos de atención para junio de 2020, con los elementos sanitarios y la normativa

---

<sup>5</sup> Decreto Supremo N° 001-2021-MIDIS, Decreto Supremo que establece las acciones que deben realizar el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Gobierno Regional de Loreto, el Gobierno Regional de Puno y el Gobierno Regional de Ucayali, para la implementación de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, la cual incluye la operación y mantenimiento de las Plataformas Itinerantes de Acción Social - PIAS.



establecida para atender a la población desde el MINSA, es un logro significativo para el Estado. También se debe considerar que las acciones coordinadoras y normativas del MINSA permitieron posteriormente acciones como la provisión de mascarillas a la población o la vacunación a la población vulnerable a mediados del 2021.

Se debe destacar también que el trabajo de las DIRESAs fue clave durante la pandemia para establecer los puntos de atención, analizando los puntos de atención que requerían mayor atención en temas de salud, así como basándose en mapas de calor de contagio para poder llegar con las medicinas necesarias y posteriormente las vacunas contra la COVID-19.

Otro elemento importante para el trabajo intersectorial durante la pandemia fue a inicios del 2020, concretamente de marzo a junio, donde la cuarentena se encontraba presente dentro del territorio nacional. Considerando que durante esos meses no se realizaron las campañas, el trabajo realizado en conjunto entre el Programa Nacional PAIS, los gobiernos regionales y alcaldías provinciales, locales y el Ministerio de Cultura fue necesario por dos motivos.

El primero es que las zonas beneficiadas por las PIAS son espacios con poco acceso a medios de comunicación, lo que en un contexto de inmovilización dejaba al Estado sin conocer la situación y posibilidad de contagio dentro de estas localidades y zonas de atención, por lo que las instituciones cumplieron un rol clave para comunicar las necesidades y condiciones de las distintas localidades atendidas por las PIAS, a través de sus equipos de campo. El segundo motivo es que se logró articular la provisión de canastas con alimentos de primera necesidad, así como artículos sanitarios para evitar el contagio de la población, que fueron llevadas a inicios del 2020, antes del inicio de las campañas.

Finalmente, el uso de nuevas tecnologías resulta también de suma importancia dentro del trabajo de las PIAS. Todos los servicios brindados durante las campañas requerían algún tipo de uso de tecnologías para poder realizar trámites o evaluaciones médicas, por lo que el trabajo entre las fuerzas armadas y los sectores que proveen los servicios fue clave para acondicionar las embarcaciones y aeronaves con las tecnologías necesarias, permitiendo que se pueda brindar la conexión a internet y telefónica requerida. Esto permitió realizar los registros necesarios para RENIEC, el



pago y cobro de bonos del Banco de la Nación; y el uso de telemedicina de las DIRESAs, además del caso del Programa Nacional Aurora, que tuvo un trabajo completamente remoto.

### **3.1.3. Dificultades encontradas en la intersectorialidad del proyecto**

En base a lo expuesto, la primera dificultad que podemos encontrar es la falta de una normativa clara para las PIAS. Como se ha determinado al principio del capítulo, las PIAS inician su ejecución enmarcado en las EASS y liderado por el MIMP, enfocándose en la población amazónica, cambiando con el tiempo su liderazgo así como la ampliación de sus funciones y ámbito geográfico.

Estos cambios no han sido acompañados de una normativa que refleje las acciones actuales de las PIAS. Si bien la creación del Programa Nacional PAIS determina el liderazgo del proyecto y las funciones de este, no se ha establecido claramente las acciones de las instituciones participantes, así como se ha hecho el cambio respectivo para poder tener una mejor determinación de la población objetivo. Esto dificulta el trabajo intersectorial de los participantes y crea problemas dentro de las capacidades que adquieren cada uno durante el proceso.

Esto se ve reflejado durante las reuniones del Equipo Técnico Nacional, donde se crean diferencias entre los representantes de los sectores al no conocer o querer hacerse cargo de funciones específicas, aludiendo problemas de coordinación o falta de presupuesto. Estas acciones reflejan que aún falta mejorar la coordinación, la logística y la implementación dentro del presupuesto de las PIAS.

Además, durante la pandemia hubo otros problemas dentro de la participación de las diferentes instituciones. Como se ha mencionado, la normativa establecida para la navegación de las PIAS desde el MINSAs redujo el número de plazas de servidores y servidoras públicas dentro de las embarcaciones, lo que ocasionó que se dejara fuera algunas instituciones, mientras que existían otros casos como el de RENIEC que no participó en las primeras campañas del 2020 al no contar con las condiciones para su participación.

Ello generó múltiples problemas en el trabajo intersectorial del proyecto, ya que las instituciones que quedaron fuera cuestionaron la priorización del Banco de la Nación, RENIEC y el Ministerio de Cultura, considerando su participación igual de fundamental. Ello generó que se planteara en algún momento, por ejemplo, dejar al Ministerio de Cultura fuera de la participación presencial, pudiendo dejar a un importante número de población indígena, sin las condiciones necesarias para el uso de los servicios públicos.

Estas tensiones generaron un retraso en la salida de las PIAS en varias campañas establecidas para ambos años. Sin embargo, finalmente se pudo lograr la participación presencial del Ministerio de Cultura. Asimismo, el Programa Nacional AURORA (institución que promueve la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres e integrantes del grupo familiar) también logró una participación remota en el 2021 a través del uso de internet, en base a un plan realizado por su equipo y por insistencia dentro de las reuniones del Equipo Técnico Nacional, asegurando así el enfoque de género dentro de las PIAS.

Por otro lado, un segundo elemento importante para tener en cuenta es que la participación de todas las instituciones en el proyecto PIAS parte de la transferencia del presupuesto desde el PN PAIS a principio de año, una vez presentada la justificación de gastos del año anterior. El elemento administrativo se ve dificultado en las acciones intersectoriales, debido a retrasos desde la institución coordinadora, así como los problemas administrativos de cada participante, logran que las acciones de intervención se demoren en su implementación de cada año.

Si bien esto no puede ser medible el 2020 debido a que nos encontrábamos ante el inicio de la pandemia, lo cual retrasó las salidas del 2020 hasta junio (esto demuestra la falta de un plan de emergencias también en el proyecto), en el año 2021 se muestra claramente esta problemática, ya que las primeras campañas recién iniciaron a mediados de marzo, dejando a la población beneficiaria sin servicios públicos por casi tres meses.

Finalmente, una última dificultad en el tema intersectorialidad es la falta de análisis de información compartida. Ello se debe a que todas las instituciones cuentan con herramientas de recojo de información basadas en las acciones a realizar, que son completadas, sistematizadas y analizadas para luego presentarse a las otras instituciones públicas participantes.

Sin embargo, la falta de coordinación sobre el estándar para el recojo de información crea problemas para las instituciones, como la duplicidad dentro de la información recogida, falta de información para la toma de decisiones y otros temas relacionados. Al principio del 2020 se establecieron reuniones para poder analizar las herramientas con las que contaba cada institución y poder trabajar en conjunto para realizar un recojo y análisis de información articulado; empero, esta acción fue dejada de lado y no se llegaron a acuerdos que pudieran solucionar estos problemas.

Es importante tener en cuenta que la labor pública bajo condiciones de intersectorialidad resulta compleja, especialmente en un estado que se encuentra poco articulado en sus distintos niveles de gobierno y con posiciones distintas en cada institución. Por ello, se requiere un análisis de caso como las PIAS que permitan establecer acciones coordinadas de instituciones públicas de distintos niveles para la provisión de servicios públicos a los sectores más vulnerables de la población nacional.

### **3.2. El rol del Ministerio de Cultura en las PIAS y la implementación del enfoque intercultural**

Como se ha mencionado previamente, el objetivo principal del proyecto PIAS es poder llevar múltiples servicios del Estado a ciudadanos y ciudadanas peruanos en las zonas más alejadas del país en tres regiones priorizadas (Loreto, Puno y Ucayali), especialmente aquellos que se encuentran cerca de las zonas de frontera.

En este contexto en el que participan un gran número de instituciones públicas, lo primero que debemos resaltar es que el Ministerio de Cultura no brinda directamente servicios hacia la ciudadanía; sin embargo, la labor transversal que realiza asegura el éxito de las campañas realizadas, así como permite el respeto hacia los derechos

fundamentales de las personas, especialmente las que son parte de un pueblo indígena u originaria.

El Ministerio de Cultura participa en las PIAS el marco de las acciones establecidas en la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural<sup>6</sup>, la cual cuenta en su primer eje con la tarea de fortalecer la capacidad de la gestión intercultural del Estado peruano, garantizando estándares de calidad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, que cumplan con criterios pertinentes a las realidades socioculturales y lingüísticas de los diversos grupos sociales (Ministerio de Cultura, 2015).

Asimismo, también se encuentra enmarcada en las acciones a desarrollar para la Política Nacional de Cultura al 2030, que cuenta en su primer objetivo priorizado el fortalecimiento de la valoración de la diversidad cultural, con un lineamiento para la incorporación de la pertinencia cultural en los servicios públicos.

A continuación, se detallarán las acciones realizadas por el equipo del Ministerio de Cultura para el proyecto PIAS, así como del especialista de seguimiento y monitoreo.

#### **A. Establecimiento de los puntos de atención**

Durante el inicio del año y antes de cada campaña para la provisión de servicios, se realiza una evaluación sobre los puntos de atención en los cuales las embarcaciones y aeronaves proveerán los servicios que se lleven. Si bien las decisiones finales son tomadas por la institución coordinadora del proyecto (Programa Nacional PAIS) y la Marina de Guerra o Fuerza Aérea debido a condiciones para el ingreso de las naves, el Ministerio de Cultura es el encargado de proveer información sociodemográfica y geográfica de éstos<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Decreto Supremo N° 003-2015-MC.

<sup>7</sup> Existen propuestas de localidades que pueden servir de puntos de atención durante las rutas de cada PIAS. Sin embargo, para que puedan ser considerados, es necesario revisar una serie de criterios técnicos y políticos expuestos por los distintos participantes del Equipo Técnico Nacional. En base a la discusión sobre estas variables es que se agrega, reduce o modifican puntos de atención, donde la decisión final la tiene el coordinador del proyecto, el PN PAIS.

Así, se hace un reconocimiento sobre los puntos de atención para evaluar distintos aspectos que puedan asegurar el ingreso del Estado a estas comunidades. Lo primero que se revisa es la localización de los puntos de atención y las distintas comunidades indígenas, caseríos, asentamientos humanos, entre otro tipo de localidades, que puedan ser beneficiados durante la estadía de las PIAS. Ello se realiza a través de un análisis sobre la cercanía de estos colectivos a los puntos de atención y sus opciones de movilización.

Por otro lado, se hace un cálculo sobre el número posible de población a beneficiar por cada campaña, considerando la participación de estos distintos colectivos beneficiados, así como los distintos pueblos indígenas u originarios que pueden llegar a atenderse por los servicios brindados.

Este trabajo es importante tanto para el Ministerio de Cultura, ya que permite generar herramientas comunicacionales en las que se requieran para las campañas, así como preparar otras acciones para permitir que los distintos pueblos puedan ser atendidos respetando sus características y derechos. Asimismo, permite a las otras instituciones prepararse para saber el número de personas posibles que se atenderán, así como otros aspectos sociales que permiten generar una mejor provisión de los servicios públicos.

Por otro lado, también como parte de la preparación se hace un análisis sociopolítico de los puntos de atención y rutas que se van a tomar. Como sabemos, existen espacios de convulsiones sociales en todo el país y esto no es ajeno a las zonas atendidas por las PIAS. Se han tenido casos de conflictos entre las comunidades indígenas o campesinas con el Estado por temas de las tierras, explotación de recursos naturales, entre otros. Así, el Ministerio de Cultura también ha advertido este tipo de incidentes para evitar problemas durante las campañas.

Ello se debe a que, debido a las características itinerantes de las PIAS y los servicios que brindan, las acciones de contención no incluyen otras instituciones públicas en la resolución de conflictos, por lo que las soluciones a realizar se desarrollan entre las fuerzas armadas participantes, el Programa Nacional PAIS.



Asimismo, en algunos casos se ha realizado el contacto con los alcaldes locales o las organizaciones indígenas pertinentes para una solución más rápida de los conflictos que se desarrollan.

Considerando lo expuesto, se encontró casos en los que los puntos de atención han sido modificados debido a que no tienen las condiciones que aseguren se puedan brindar los servicios de manera pertinente, así como casos en los que se modificaron los puntos de atención para asegurar que los servicios públicos llevados tengan un mayor alcance en la población objetivo<sup>8</sup>.

## **B. Desarrollo de herramientas de comunicación**

El Programa PAIS como coordinador del proyecto es el encargado general del desarrollo de los planes comunicacionales y de difusión de información. Así, elaboran varias de las herramientas utilizadas en las embarcaciones y para la difusión de información importante o urgente.

A su vez, los distintos sectores o instituciones desarrollan materiales de comunicación específicos para los distintos servicios que brindan, con el objetivo de indicar a la población qué servicios o trámites se brindan, los requerimientos para ellos, el proceso de atención, entre otros.

Para el caso del Ministerio de Cultura, su principal objetivo para esta acción es la traducción de carteles y herramientas comunicacionales desarrolladas por las demás instituciones a las lenguas indígenas u originarias que vayan a requerirse, así como la producción de otros materiales necesarios también en estas lenguas.

Así, el Ministerio reproduce estos materiales en lenguas indígenas u originarias para que puedan ubicarse dentro de las embarcaciones indicando la provisión de los servicios, ubicación de las instituciones, entre otros. Durante la pandemia, se

---

<sup>8</sup> Algunos de estos casos se debe a la creciente del río que hacía innavegable la ruta cercana al punto de atención, las malas condiciones de los puertos de las localidades que no permitían el ingreso de embarcaciones grandes. Para el caso de las rutas aéreas, existieron puntos de atención que no contaban con el espacio para el aterrizaje de avionetas. También se modificaron puntos de atención por el estallido de conflictos sociales.



generaron materiales de comunicación respecto a la COVID-19, el distanciamiento social y otros aspectos establecidos para asegurar la reducción del riesgo de contagio durante las campañas.

Del mismo modo, se realizan materiales para informar a la población sobre las campañas, detallando los días y fechas de las PIAS en cada punto de atención, servicios brindados, entre otra información general que permita a los beneficiarios y beneficiarias del proyecto conocer las campañas PIAS y cómo puedan acceder a ellas.

Por otro lado, para el caso específico que se vivió durante la pandemia, el Ministerio de Cultura generó materiales de difusión auditivos en castellano y lenguas indígenas u originarias que comunicaban a la población los datos necesarios sobre la COVID-19: síntomas, distanciamiento social, riesgos de contagio, etc. A ello se le agregó material gráfico con estos temas, así como información relacionada al proceso de vacunación, a fin de asegurar que se puedan vacunar a la mayor cantidad de personas posibles durante las campañas.

Finalmente, es necesario resaltar que se estuvo trabajando en la posibilidad también de desarrollar materiales respecto a temas relacionados a los derechos de la población indígena u originaria, qué hacer en casos de discriminación y otros temas relacionados a la preservación de sus derechos humanos como población vulnerable; sin embargo, este grupo de materiales no fue finalmente utilizado durante las campañas.

La inclusión de este tipo de materiales es importante por dos motivos. El primero es que el Ministerio de Cultura no tiene muchos espacios donde se relacione directamente con la población indígena u originaria, por lo que aprovechar espacios como las PIAS para la difusión de temas relacionados a su sector deberían ser mejor aprovechados. El segundo punto es que sabemos que hasta la fecha se mantiene una brecha de información sobre los derechos de las personas, especialmente en sectores vulnerables. La inclusión de estas herramientas durante las PIAS hubiera permitido aprovechar espacios ya construidos y usarlos para el mayor beneficio de la población.

### **C. Capacitación a servidores públicos para la aplicación del enfoque intercultural**

El trabajo para la provisión de servicios a la población indígena u originaria requiere que los servidores públicos que participen de las campañas PIAS entiendan sus características particulares y respeten los derechos fundamentales de las poblaciones indígenas. Antes del periodo 2020-2021, se presentaron casos de discriminación hacia la población atendida, relacionados a sus vestimentas, uso de una lengua indígena u originaria, uso de artículos característicos de sus culturas, entre otros.

En ese contexto, el Ministerio de Cultura empezó a realizar capacitaciones previas al inicio de las campañas donde participaban todos los servidores públicos de diversos programas o ministerios, donde se brindaba información para asegurar que la provisión de los servicios públicos tenga la pertinencia cultural adecuada.

El desarrollo de los talleres tenía tres objetivos específicos:

- Fortalecer los conocimientos básicos en interculturalidad para promover una atención con pertinencia cultural y lingüística de los servicios públicos que se brindan en las PIAS.
- Desarrollar habilidades interculturales que les permitan a las servidoras y los servidores públicos de las PIAS comunicarse e interactuar con personas de diferentes culturas, cosmovisiones y lenguas indígenas u originarias.
- Contribuir al reconocimiento y valoración positiva de la diversidad cultural presente en los ámbitos de intervención PIAS.

Así, las capacitaciones consistían en brindar la información sobre los pueblos indígenas u originarios que se encontraban dentro de la población beneficiada por las PIAS. Adicionalmente a ello, se contaba con módulos que se desarrollaban una vez al año, donde se capacita en temas que se encontraban relacionados a la interculturalidad, derechos de pueblos indígenas u originarios y temas relacionados.

Por otro lado, dentro del equipo del Ministerio de Cultura también se realizaron capacitaciones al personal de campo, con el objetivo de fortalecer sus capacidades en relación con la población objetivo. Así, también se hacía una capacitación sobre diversidad, enfoque intercultural, cómo apoyar a la población en casos de discriminación, la difusión de materiales, canales de atención para denuncias, entre otros de su interés (consulta previa, herramientas del Ministerio de Cultura, etc.).

#### **D. Trabajo de “Avanzada”**

Antes del inicio de las campañas y el zarpe de las embarcaciones o vuelos programados, el Ministerio de Cultura inicia el trabajo de “avanzada”, en el cuál es la única institución participante. En esta actividad, el Ministerio envía un Enlace de campo, un tipo de personal que es parte del Equipo PIAS del Ministerio, para cada una de las rutas que se van a atender durante las campañas.

Durante el trabajo de avanzada, los enlaces de campo se encargan de visitar cada punto de atención, así como algunas localidades convergentes (en caso de contar con la disponibilidad de tiempo y el establecimiento de su ruta), a fin de brindar la información necesaria para que la población objetivo se pueda preparar para la llegada de las PIAS.

En ese contexto, se hace una reunión con los presidentes de las comunidades, apus, caciques, entre otras autoridades locales, con el fin de brindarles la información sobre las fechas y días de atención, los servicios que participarán de la campaña.

Asimismo, se coordinaba con las autoridades locales las condiciones que requerían las embarcaciones y aeronaves para poder ingresar a los puntos de atención, la limpieza de los espacios de atención, entre otros aspectos importantes para asegurar que se brinden los servicios de manera adecuada. Un aspecto importante dentro de estas coordinaciones para el Ministerio de Cultura era conocer en qué lenguas indígenas u originarias se requieren brindar los servicios, a fin de contar con el personal necesario para ello.

Al realizarse el trabajo de la pandemia, también se compartió información sobre las condiciones para el distanciamiento social y el uso de mascarillas durante las atenciones a la población, o brindar mascarillas en algunos casos para que puedan ser utilizadas una vez llegadas las PIAS. Durante el periodo de vacunación, también se recogió información sobre la predisposición de la población para participar de las vacunaciones contra la COVID-19, así como del número población vacunada una vez iniciado el proceso, a fin de hacer el seguimiento al avance de vacunación.

Por otro lado, se entregaba los materiales gráficos sobre las PIAS y relacionados a la COVID-19, además de reproducir los materiales auditivos con los que se cuentan en castellano y lenguas indígenas u originarias. En algunos casos se realizaron coordinaciones con radios locales y otros medios de comunicación para que se brindará la información de manera masiva.

Respecto a los relacionado a la defensa de los derechos de la población indígena u originaria, los enlaces de campo compartieron datos respecto a sus derechos, los canales de denuncias para casos de discriminación, interculturalidad y herramientas del Ministerio de Cultura, como la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios; o el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias.

Por último, respecto al recojo de información, los enlaces de campo contaban con una ficha de datos donde se indica los puntos de atención y localidades convergentes visitadas, datos de las autoridades con las que se reunió, condiciones de los puntos de atención, medios de comunicación presentes, materiales repartidos o difundidos, las lenguas encontradas, servicios o instituciones solicitadas por las autoridades y recomendaciones para asegurar el desarrollo de las campañas.

#### **E. Intervención de las PIAS.**

A pesar de no participar del proyecto PIAS a través de la provisión de servicios públicos, el Ministerio de Cultura participó de manera presencial en la mayoría de las campañas y rutas de atención de los años 2020 y 2021, gracias a la labor en campo de los facilitadores interculturales. Para el 2020 se realizaron 4 campañas

fluviales/lacustres y 2 campañas aéreas, mientras que para el 2021 se realizaron 4 campañas fluviales/lacustres y 4 campañas aéreas<sup>9</sup>.

Este personal principalmente era el encargado de realizar las interpretaciones y traducciones en lenguas indígenas u originarias de los servicios brindados por las demás instituciones, ayudando a la población a entender las indicaciones, requerimientos, entre otra información importante para el desarrollo de la campaña.

Es importante considerar que en la mayoría de las rutas se hablaba más de una lengua indígena u originaria. Así, los facilitadores interculturales coordinaban en los puntos de atención que requerían el apoyo de intérpretes locales para que puedan ayudar en la labor de traducir o interpretar para la población que hablaba estas otras lenguas.

Desde el ámbito de la defensa de los derechos de la población indígena u originaria, los facilitadores interculturales se encargaban durante la travesía de brindar charlas sobre el respeto a las culturas y lenguas de la población beneficiada. Del mismo modo, durante la provisión de los servicios, se realiza una supervisión de los servicios brindados por las demás instituciones para evitar las posibilidades de algún acto de discriminación por parte de los servidores y servidoras públicos participantes, así como de recoger las denuncias realizadas por los beneficiarios y beneficiarias en caso de que ocurrieran.

En algunos casos, los facilitadores interculturales han participado de las reuniones con las autoridades locales que se realizan de manera previa al inicio de la provisión de servicios en cada punto de atención, a fin de brindar el apoyo en interpretaciones y velar por la aplicación del enfoque intercultural y el buen entendimiento de las partes.

Por otro lado, los facilitadores interculturales también coordinaban la difusión de los materiales comunicacionales del Ministerio de Cultura durante las campañas, a fin de conseguir una mayor difusión durante su realización.

---

<sup>9</sup> El número de campañas y rutas de atención varía por cada una de las regiones, según el año. Esta información detallada se podrá ver más adelante en la sección de resultados.



Al terminar la provisión de los servicios por las demás instituciones participantes, los facilitadores interculturales realizaron reuniones con las autoridades locales de los puntos de atención, con la finalidad de recolectar información que permitiera tener un balance sobre la intervención realizada, además de recomendaciones para las futuras participaciones.

Estos miembros del equipo también contaban con una ficha de recojo de información donde se indicaba el número de población atendida y pueblos indígenas u originarios participantes, tanto durante la provisión de servicios como las personas que requirieron las interpretaciones o traducciones, el número de interpretaciones y traducciones realizadas, población beneficiada por los materiales de comunicación, autoridades locales participantes, así como problemas encontrados durante la atención o conflictos con los beneficiarios y beneficiarias o autoridades locales; y el balance ya mencionado.

#### **F. Balance de resultados**

Terminado el trabajo realizado durante la intervención, las instituciones participantes de las PIAS tenían una reunión por cada región, con la finalidad de presentar los resultados de las campañas PIAS, con el propósito de establecer el alcance dentro de la población beneficiaria, delimitar las acciones a realizar a futuro y otras coordinaciones.

En este espacio, el Ministerio de Cultura se encargaba de presentar el balance sobre el número de pueblos indígenas u originarios atendidos, su población beneficiada, el número de interpretaciones y traducciones realizadas para cada servicio y el alcance de sus materiales de difusión. Se presentaban las recomendaciones recogidas de las autoridades locales, así como indicar si existieron casos de conflictos relacionados a temas culturales, de discriminación o sobre la aplicación del enfoque intercultural. Esta situación abrió importantes debates durante las reuniones, ya que obligaba a los distintos sectores a ajustar los servicios brindados o el personal participante. Se ahondará en el tema más adelante.



Por otro lado, en caso de encontrar algún conflicto o caso de discriminación ante alguna persona indígena u originaria se recogía la información de la situación y se hacía una revisión automática con el equipo nacional para tomar las medidas correspondientes en el menor plazo posible.

Se tenían reuniones a nivel nacional del proyecto PIAS, donde se consolidaba la información de las tres regiones a fin de presentar los logros transversales por institución y contrastar las acciones en cada región, con el objetivo de ajustar la labor realizada y copiar buenas prácticas que puedan ser aplicadas en los distintos contextos de atención. Esta información era utilizada para el ajuste de las siguientes campañas en el año para los distintos sectores, así como pueden ser utilizados para la formulación de las acciones del siguiente año.

#### **G. Labor del Especialista de Seguimiento y Monitoreo**

Desde el trabajo realizado personalmente durante este proceso dentro del equipo del Ministerio de Cultura, como especialista de seguimiento y monitoreo se tuvo la oportunidad de trabajar con los datos que se manejan en el proyecto, participando de todos los procesos realizados por la institución.

Así, la labor del especialista durante el establecimiento de los puntos de atención es revisar la información sociodemográfica de éstos, así como de las comunidades aledañas, a fin de conocer qué población indígena u originaria podía ser beneficiaria del proyecto. Ello se realizaba en base a la información recogida en campañas anteriores, así como de las bases de datos con las que cuenta el Ministerio de Cultura. La información era compartida con los otros sectores participantes para calcular los materiales y otros elementos necesarios para la atención de la población objetivo y establecer rutas de atención.

Asimismo, se realiza una revisión sobre los temas políticos y sociales de las zonas beneficiadas, así como de las demandas de las autoridades locales recogidas en las campañas anteriores, con el objetivo de revisar las posibilidades de conflictos que puedan surgir durante las campañas PIAS. Esta información es compartida con los otros sectores para alinear las acciones, así como para la elección de puntos de

atención, los días de atención y los servicios brindados.

Para el desarrollo de materiales de difusión generados por el Ministerio de Cultura, el especialista de seguimiento y monitoreo realizaba un análisis sobre la población beneficiaria en las zonas atendidas, con la finalidad de brindar información para determinar las lenguas indígenas u originarias que se requerían, así como la cantidad aproximada de cada material, en base a las zonas de atención y aspectos socioculturales.

Además, se realiza un análisis sobre el acceso a medios de comunicación y herramientas de difusión de los puntos de atención para asegurarse que las herramientas o materiales utilizados puedan ser difundidos dentro de los puntos de atención y localidades convergentes.

Dentro de las acciones de capacitación, el especialista se encarga de brindar la información social, demográfica y cultural de la población beneficiaria, además de temas políticos o sociales para ser considerados por los servidores y servidoras de las distintas instituciones públicas participantes de las PIAS. Todo ello se generaba en base a los datos recogidos previamente y de las herramientas estadísticas y de información del Ministerio de Cultura.

Adicionalmente, se brindaban capacitaciones específicas para cada tipo de personal del Ministerio de Cultura (enlaces de campo y facilitadores interculturales), donde se brindaba la información sociocultural de las zonas, así como se les enseña el uso de las herramientas de recojo de información y su correcta presentación. Esto es fundamental para el trabajo del equipo ya que se necesitaba seguridad en la recolección de datos para hacer los análisis para la toma de decisiones, así como el conocimiento sobre el alcance de las acciones del ministerio.

Para las acciones durante el trabajo de avanzada, el especialista realiza la consolidación y procesamiento de los datos recogidos por los enlaces de campo al finalizar la intervención, a fin de tener los datos necesarios para brindar durante la campaña, analizar que se cuentan con las herramientas y personal adecuadas, así como otra información relevante y proponer mejoras dentro del trabajo del Ministerio

de Cultura o realizar las coordinaciones con las otras instituciones para la provisión de los servicios.

Durante la labor de vacunación contra la COVID-19, también se utilizó la información recogida para conocer el número de vacunas necesarias en cada punto de atención, entre otros datos para asegurar la reducción de los riesgos de contagio, información que se cruzaba con los datos de las DIRESAs para poder establecer las acciones requeridas.

Esta labor de recolección, sistematización, procesamiento y análisis de datos también se repite al finalizar las acciones de intervención de las PIAS, con los datos de la campaña que presentan los facilitadores interculturales, con el fin de conocer el alcance que tuvo cada PIAS para la campaña. Este análisis permite conocer cuánta población indígena u originaria se beneficia de las PIAS, los requerimientos o demandas de las autoridades frente al Estado, aplicación de las herramientas de comunicación y condiciones o acciones necesarias para asegurar un mejor desarrollo del proyecto.

Finalmente, para las acciones que se requieren en el balance de resultados, el especialista de seguimiento y monitoreo se encargaba principalmente de sistematizar la información recogida en las distintas etapas del proyecto, procesarla y analizarla, a fin de presentar los resultados del Ministerio de Cultura. Este procesamiento era tanto de información cualitativa como cuantitativa, permitiendo así realizar un balance general y aterrizado sobre la labor del Ministerio, de las otras instituciones; y poder presentar así las recomendaciones y generar la planificación de las siguientes intervenciones. Además, al finalizar el año se repetía el proceso pero con la consolidación de los datos anuales para así establecer los logros del sector y presentar a los otros sectores las metas alcanzadas.

### **3.2.1. La aplicación del Enfoque Intercultural basado en los ciudadanos para servicios públicos en el proyecto PIAS.**

El enfoque intercultural se establece como algo básico en el trabajo del Estado desde hace unos años, especialmente en circunstancias de relación directa con los

ciudadanos y ciudadanas como es la provisión de servicios públicos. Para casos como el proyecto PIAS, cuyo trabajo se encuentra en las zonas de frontera que albergan un número importante de población indígena u originaria, la aplicación de este enfoque resulta sustancial para garantizar una adecuada relación entre la población beneficiada y el Estado.

En ese contexto, la aplicación de este enfoque se encuentra a cargo del Ministerio de Cultura, dentro de sus capacidades establecidas por la normativa nacional. Es importante tener en cuenta que el Ministerio de Cultura no tiene como objetivo la provisión de servicios a poblaciones indígenas, sino que se encuentra enfocado en el desarrollo de marcos normativos y disposiciones generales, por lo que su labor dentro de las PIAS es una de las pocas en la que su población objetivo puede presenciar directamente las acciones que toma el Estado para la protección de sus derechos y la provisión de servicios públicos.

Por otro lado, es necesario resaltar también el atraso que tiene el país respecto a la aplicación de enfoques transversales dentro de sus políticas, especialmente al referirse a temas como derechos de las mujeres, población vulnerable o población indígena u originaria, especialmente para los servicios públicos que brinda el Estado. Para este último caso, los elementos normativos que sientan las bases para la aplicación del enfoque intercultural son significativamente recientes, así como las acciones realizadas por el Estado para la construcción de políticas públicas y provisión de servicios.

En ese contexto, se presentan puntos resaltantes en la aplicación del enfoque intercultural.

#### **A. Derecho del uso de lengua indígena u originaria**

Un primer tema para el reconocimiento de derechos de pueblos indígenas u originarios es el uso de las lenguas maternas en espacios públicos y privados. A través de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad<sup>10</sup> y la

---

<sup>10</sup> Decreto Supremo N° 012-2021-MC, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040.

normativa complementaria, así como la política anterior generada el 2017, se ha venido trabajando desde el Estado la posibilidad de atender a la población en las lenguas maternas de la población indígena u originaria dentro de organismos o instancias estatales.

En el marco de lo expuesto, el rol del Ministerio de Cultura para la aplicación de esta normativa dentro de las acciones y servicios que brindan las PIAS es visible dentro de la mayoría de las acciones realizadas durante las campañas y las preparaciones para éstas, especialmente en el rol de los facilitadores interculturales dentro de las intervenciones y los materiales informativos desarrollados en lenguas indígenas u originarias.

Estas acciones directas dentro de las intervenciones son claves para el desarrollo de los servicios, a fin de buscar una mejor comprensión entre los servidores y servidoras con la población beneficiada. El trabajo de interpretación se ha realizado durante varios años; sin embargo, desde el 2020 se crea esta coordinación para cubrir más lenguas durante el cumplimiento de sus funciones a través de los intérpretes locales y el personal de campo, así como una participación presencial en casi todas las rutas a finalizar el 2021.

Un elemento adicional que se debe mencionar que llegó a ser implementado al final del 2021 es el aplicativo Uyariy, que podía ser utilizado por los servidores y servidoras públicos en sus celulares y que estaba desarrollado para poder traducir frases comunes en las lenguas indígenas u originarias más importantes de las zonas atendidas. Este aplicativo permitió capacitar al personal para utilizarlo en las lenguas quechua, aimara, awajún, shipibo-konibo y asháninka, con miras a que pueda ser usado en un mayor número de lenguas indígenas u originarias a futuro.

## **B. El enfoque intercultural desde los servidores y servidoras públicos de las PIAS.**

La aplicación del enfoque intercultural no solo se puede establecer a través del uso de lenguas indígenas u originarias, sino también consiste en que se respete las características socioculturales presentes en cada pueblo indígena u originario.



Para poder aplicarlo en las acciones de los otros sectores, se realizaron las acciones de capacitación a los servidores y servidoras públicos participantes de las PIAS, tanto del Ministerio de Cultura como de las otras instituciones. Estas capacitaciones permitieron comprender el contexto de la población que se pensaba atender y tener claridad sobre los alcances que tienen sus acciones para el cumplimiento de la normativa establecida por el Estado, así como brindar información sobre temas del enfoque intercultural, interculturalidad, discriminación y otros relacionados.

Durante el 2020 se construyó un plan de capacitación, que constaba de módulos con distintos elementos relacionados a temas de interculturalidad. Ello se realizó con la necesidad de no repetir información y mantener a los servidores y servidoras capacitados en temas interculturales que iban más allá de la atención de la población dentro de los servicios brindados (Plan de capacitación, Anexo 1).

Durante ambos años la capacitación se realizó tanto para los servidores y servidoras públicos que brindaban servicios como al personal de las otras instituciones participantes, como las fuerzas aéreas o el Programa Nacional PAIS. Esto permitió que la relación con los beneficiarios y beneficiarias no solamente cumplan con un enfoque intercultural durante la provisión de los servicios, sino también dentro de las reuniones de coordinación y otros espacios generados dentro de las visitas a los puntos de atención.

### **C. Respeto por los derechos de la población indígena y sus organizaciones sociales**

En la aplicación del enfoque intercultural no solamente se debe trabajar desde el estado, sino también es importante informar a la población, capacitar a sus autoridades y brindar elementos claves para el entendimiento de sus derechos, a fin de que puedan asegurar su cumplimiento. En ese contexto, el Ministerio de Cultura no contaba con el presupuesto para poder desarrollar talleres con la población beneficiaria de las PIAS. No obstante, se pudieron realizar acciones que permitían mejorar esta situación dentro de los puntos de atención y localidades convergentes, a



través de la información brindada por los enlaces de campo descrita en el trabajo de avanzada.

Por otro lado, como se ha indicado con anterioridad, dentro de las intervenciones de las PIAS en los puntos de atención, el personal de campo se encargaba de velar por el respeto del enfoque intercultural en los servicios brindados, así como en las acciones para establecer el funcionamiento de las campañas.

En este espacio, los facilitadores interculturales tenían la labor de reportar cualquier problema que se hubiera encontrado relacionado a la perpetración de actos contra la población indígena u originaria, así como de ayudar a las autoridades en la presentación de quejas o reclamos.

En los dos años revisados para la investigación, no se presentaron denuncias graves contra los servidores y servidoras públicas participantes de las PIAS; sin embargo, si existieron algunos momentos de tensión con la población atendida, que se pudieron resolver gracias a la intervención del personal del ministerio. Un ejemplo de ello es el maltrato recibido por un ciudadano por parte de un personal del equipo de Salud, que fue debidamente reportado luego del incidente.

Respecto a la intervención de las organizaciones sociales de los pueblos indígena, la relación que se marca desde las instituciones públicas participantes, las autoridades locales y las organizaciones de las que son parte las comunidades indígenas, caseríos, entre otras localidades, es un aspecto clave para el éxito del proyecto PIAS.

La labor que se realiza con las autoridades locales inicia para el Ministerio de Cultura desde el trabajo de avanzada. Es en este espacio en el que se pide la autorización de los Apus, presidentes comunales, entre otras autoridades locales, para el ingreso de las PIAS a los puntos de atención, así como las reuniones establecidas con ellos para poder explicar en qué consistirá el accionar del Estado a través del proyecto.

Sin embargo, el Ministerio de Cultura hizo un reconocimiento que estos no son

los únicos tipos de autoridades presentes en las localidades. Podemos evidenciar así que existen autoridades locales como las madres indígenas, sabios, apus y otros tipos que ocupan cargos representativos ligados a aspectos más culturales y de representación indígena. En ese sentido, en las reuniones mantenidas con las autoridades locales se buscaba la participación también de este tipo de autoridades, con el objetivo de que se pueda tener una mejor representación y validación comunitaria para las acciones estatales realizadas, cosa que se logró durante el trabajo de avanzada, más no en las reuniones que se realizaban al inicio y finalización de las intervenciones.

En cuanto a la participación de las organizaciones indígenas, el Ministerio de Cultura se encargó de que pudieran participar en distintas etapas para asegurar que se esté cumpliendo con su rol de representación con el Estado.

Así, dentro de las reuniones informativas para los alcaldes locales y provinciales de las zonas priorizadas, se contaba también con la participación de distintas organizaciones indígenas para que puedan estar al corriente de las acciones de las PIAS y el ingreso a los puntos de atención.

Además, un caso importante de coordinación de originó al inicio de la pandemia, con la falta de comunicación de las localidades atendidas por las PIAS. En este periodo, la coordinación con las organizaciones fue clave para determinar la situación de las localidades atendidas respecto a sus condiciones, acceso a alimentos y productos de primera necesidad, situación de contagio frente a la COVID-19, entre otras.

La participación de las organizaciones indígenas en espacios informativos permite que exista una mejor relación de la población indígena u originaria con las instituciones participantes de las PIAS, así como genera otros espacios de coordinación para el apoyo en acciones para el beneficio de la población de las regiones priorizadas. Sin embargo, falta su inclusión en espacios de toma de decisiones o de planeamiento, a fin de recoger la perspectiva desde la parte social para una mejor aplicación del proyecto.

#### **D. La relevancia del enfoque intercultural en las acciones realizadas por las PIAS.**

Como hemos podido revisar en los puntos anteriores, la labor del Ministerio de Cultura se encuentra presente en todos los pasos generados para el desarrollo de las campañas PIAS. Desde las reuniones de coordinación hasta la presentación de resultados, el enfoque intercultural se ha venido aplicando para asegurar que los servicios públicos brindados estén pensados en las características intrínsecas de los ciudadanos y ciudadanas atendidos, especialmente en la población indígena u originaria.

Siendo el principal objetivo de las PIAS la provisión de servicios públicos de primera necesidad, estos deben estar contruidos pensando en las mejores facilidades para la población beneficiada, que incluye temas de conexión, acceso a los servicios más requeridos, entre otros. En este contexto, la necesidad de brindar los servicios con un enfoque intercultural se hace presente para que puedan desarrollarse en una manera que verdaderamente beneficie a la población.

Sin la participación del Ministerio de Cultura y la implementación acciones en las PIAS durante la intervención de las PIAS, no sólo en materia del apoyo para el uso de lenguas indígenas sino en las labores de capacitación y asesoría a las autoridades locales; la participación de población con una lengua materna distinta al castellano se hubiera visto comprometida, reduciendo el alcance de las campañas.

Desde otra perspectiva, el beneficio que se brinda en el apoyo a las autoridades locales y organizaciones indígenas resulta clave también para asegurar la aplicación del enfoque intercultural más allá del proyecto PIAS. Esta aplicación requiere no solo de la intervención de la ciudadanía y sus representantes, sino que esta se encuentre basada en el conocimiento del alcance que tiene, el rol de Estado y las características que aseguren el cumplimiento y respeto de los derechos humanos de la población indígena.

De este modo, la información brindada hacia estas autoridades no solamente beneficia su relación con las instituciones públicas presentes en las PIAS, sino que les

otorga herramientas para acciones con otras instituciones y contextos, beneficiando la aplicación del enfoque intercultural de manera transversal a la sociedad. Además, la participación en espacios para la toma de decisiones también los empodera en la esfera pública, permitiéndoles encontrar un mayor sustento y peso dentro de sus negociaciones.

Por otro lado, el enfoque intercultural no solamente debe ser un trabajo realizado por el Ministerio de Cultura. Como se detalla en la normativa nacional para su aplicación, este enfoque es transversal a todas las instituciones del Estado, tanto para la construcción de acciones y políticas públicas como para la provisión de los servicios públicos. Si bien el avance de los sectores como el desarrollo de normativa sectorial con enfoque intercultural y su aplicación hacia los servicios brindados está pendiente en la mayoría de los casos, las acciones relacionadas a las PIAS pueden servir como impulso para ser replicado en el resto de las acciones de estas instituciones.

La mayoría de las entidades públicas participantes desarrollan labores que se encuentran directamente relacionados con la ciudadanía peruana (especialmente los casos del Banco de la Nación, el RENIEC y las DIRESAs). Al estar en espacios de discusión donde se reconoce la importancia de la interculturalidad y el enfoque intercultural dentro de las políticas de Estado, esto beneficia a que pueda ser incluida en la construcción de sus políticas y provisión de servicios públicos que tengan para asegurar una mayor aceptación de los beneficiarios y beneficiarias.

La supervisión del respeto por los derechos de los pueblos indígenas u originarios es otro punto central para el desarrollo de las PIAS y el Estado en general. Lo primero que debemos tener en cuenta para este punto es que existe una desconfianza de la población frente al Estado establecida fuertemente. Ello se ve acrecentado frente a población históricamente ignorada, como aquellas que se encuentran ubicadas en zonas alejadas, así como de la población indígena u originaria.

La aplicación del enfoque intercultural a través del respeto por los derechos de la población asegura una mejor relación entre estos y el Estado, fortaleciendo la confianza y ayudando a realizar un trabajo con menos trabas por parte de las

localidades y población atendida. Adicionalmente, al aplicar los principios del enfoque intercultural, los riesgos a que existan conflictos sociales o denuncias frente al Estado se reducen de manera considerable, al tener un marco normativo claro y una provisión de servicios pensado en los ciudadanos y ciudadanas beneficiados.

La falta de estas condiciones interculturales en los servicios o programas públicas afecta la provisión de los servicios, la relación de las instituciones públicas con la población indígena u originaria y acrecienta la desconfianza en el estado. En ese sentido, el enfoque intercultural resulta prioritario para las PIAS y es necesario que sea replicado en otros espacios de relación directa entre el Estado y la población.

### **3.2.2. Dificultades encontradas en la aplicación del enfoque intercultural.**

Si bien se ha mostrado los beneficios de la aplicación del enfoque intercultural en el proyecto PIAS, se debe resaltar que existen algunas condiciones que no han sido implementadas o que han recibido resistencia por parte de los otros actores participantes que podrían mejorar las condiciones para la atención de la población indígena.

Lo primero que podemos indicar para ello es el centralismo de las acciones del Ministerio de Cultura en el tema del uso de lenguas indígenas y dejando de lados otros aspectos importantes para la aplicación del enfoque. Si bien es importante el uso de las lenguas indígenas en los servicios, actualmente se viene desaprovechando la relación directa con este grupo poblacional para mejorar otros derechos con los que cuentan.

Si bien se han realizado acciones para la difusión de información sobre sus derechos, por falta de presupuesto para ello, tanto del asignado por el PN PAIS como por el propio ministerio, no se han podido desarrollar materiales que permitan difundir la información sobre sus derechos, entre otras acciones para empoderar a esta población en el marco de su relación con el Estado.

Esto entra dentro de la concepción que Tubino (2019) tiene sobre la interculturalidad, en la medida que se encuentra centralizada en este tipo de acciones



de valorización de lenguas pero que no se acercan a un real cambio de la situación de la población indígena u originaria. Ni tampoco los servidores públicos asumen una postura autocrítica respecto a sus actitudes y dificultades para asimilar lo que plantean los representantes indígenas.

Por otro lado, se encontraron también problemas en las labores del Ministerio de Cultura para la implementación de una visión que contemple las características sociales, culturales y políticas de las zonas beneficiadas. Como sabemos, estas zonas suelen tener importante conflictos sociales, además de contar con una población con características culturales particulares. En ese sentido, el brindar información técnica sobre estos elementos ha permitido una mejor atención de la población, así como mejorar la seguridad y establecer redes de conexión con organizaciones sociales e indígenas que apoyaran el proyecto PIAS.

Un ejemplo de ello ocurrió durante noviembre del 2021, donde la embarcación que recorría la ruta que atendía distintas localidades en la provincia de Maynas fue interceptada en la Comunidad Nativa San Rafael. La embarcación llegó para la atención en esta comunidad y fue retenida por la población que demandaba se establezcan más días de atención y la provisión de otros servicios urgentes. En ese contexto, el trabajo intersectorial entre el Ministerio de Cultura, el Programa Nacional PAIS y los gobiernos locales fue clave para la solución del conflicto. A través de negociaciones con las autoridades locales, organizaciones indígenas y los servidores y servidoras públicas, se pudo llegar a un entendimiento y la posterior liberación de la embarcación.

En ese mismo sentido, la participación del Ministerio de Cultura de manera presencial durante la intervención también se vio cuestionada por los otros representantes públicos durante la planificación de las acciones durante la pandemia, incluyendo al ente coordinador (PN PAIS). Ello demuestra que aún falta trabajar a nivel intersectorial sobre la importancia de brindar los servicios públicos con la pertinencia cultural adecuada para asegurar que se estén recibiendo y que se respetan los derechos de las personas indígenas u originarias. Otro ejemplo es lo ya mencionado en el punto anterior, donde no se brindó el presupuesto para poder ejecutar acciones que vayan más allá del uso de lenguas indígenas durante la provisión de servicios.



No ha ocurrido hasta ahora la participación de la población indígena para la realización del proyecto, y representa otro punto pendiente de mejora, que implica la inclusión de las organizaciones indígenas dentro de las acciones de coordinación y planificación, si bien no con una capacidad decisoria, si con el aporte de su punto de vista.

Es importante tener en cuenta que la propuesta de participación de estas organizaciones indígenas no fue bien recibida por todas las instituciones públicas. Ello se debe a que se consideraba que muchas veces las coordinaciones con estas se ven afectadas por solicitudes que no pueden ser cumplidas. En ese sentido, el Ministerio de Cultura tuvo que trabajar para conseguir su participación dentro de los espacios de coordinación e información, cosa que se llegó a generar pero solamente en espacios informativos.

No es claro para las instituciones públicas entonces la importancia de contar con un punto de vista desde la sociedad, especialmente en grupos particulares como la población indígena u originaria, quedando con propuestas unilaterales que pueden causar conflictos durante su intervención. Es comprensible que las poblaciones indígenas marginales vean en los momentos de contacto con representantes del estado su oportunidad de presentar sus demandas. Por ello, es necesario fomentar los espacios de consenso y recojo de información que permitan una mejor provisión de los servicios sociales.

Finalmente, es importante tener en cuenta a las personas beneficiadas de las PIAS, algo que se encuentra renuente dentro de las acciones de planificación. Es necesario tener en cuenta que en las zonas beneficiadas, si bien no toda la población pertenece a un pueblo indígena u originario, ello se debe a que esta parte de autorreconocimiento como parte de ellos, a lo que mucha población se niega debido a las condiciones de discriminación que trae este aspecto. Es por ello que el enfoque intercultural crítico, que propone una postura autocrítica y abierta del funcionario respecto a los grupos indígenas, si puede ayudar a beneficiar más y mejor a esta población que se encuentra en un limbo y que también merece el reconocimiento de sus derechos, así como una mejor información que les permita valorar sus aspectos

culturales y sociales.

Asimismo, en el marco de la protección de estas personas, existen pendientes para asegurar que no se cometan actos de discriminación. Un ejemplo de ello es que se trató en un momento de implementar un recurso para la presentación de quejas formales dentro de cada embarcación o aeronave. Empero, no se logró realizar la acción por falta de apoyo de los distintos sectores. Justamente esta falta de consenso dentro del sector público representa la dificultad que todavía existe dentro del Estado peruano de comprender que los grupos indígenas son ciudadanos cuya palabra cuenta.

Las acciones entonces se concentraron en tener un canal directo y activo de manera permanente entre el equipo de campo y el Ministerio de Cultura, a fin de asesorarlos en caso donde se vulnere los derechos de la población indígena u originaria. Es importante insistir en valorar la necesidad de crear estos canales de denuncias que permitan fiscalizar de manera más directa y procedimental para evitar situaciones de conflicto durante la provisión de los servicios públicos.

A modo de conclusión del capítulo, se puede determinar a través de lo expuesto que tanto las variables de intersectorialidad como del enfoque intercultural resultan sustanciales para el proyecto PIAS. Sin ellas, las posibilidades de que la población beneficiada confíe en el Estado y pueda participar de las campañas establecidas son poco probables. Asimismo, la aplicación de estas variables también genera que las acciones coordinadas se establezcan con la capacidad de atender una población históricamente ignorada, con servicios que aseguren el respeto por sus derechos básicos y los beneficie en contextos adversos como resultó la pandemia por la COVID-19.

## Capítulo 4. Análisis de Resultados: PIAS 2020-2021

En esta sección procederemos a desarrollar los alcances que se han conseguido en el trabajo de las PIAS, especialmente en materia de interculturalidad y la provisión de servicios que se han podido brindar a través de la intersectorialidad. Así, podremos analizar la data cuantitativa y cualitativa que se ha conseguido en los dos años revisados, así como la discusión sobre ellos.

### 4.1. Análisis de la data cuantitativa de los resultados para las PIAS 2020-2021

Para iniciar, debemos realizar un análisis sobre el alcance de los puntos de atención que tuvieron acceso a los servicios de las PIAS durante los años 2020-2021. Así, podemos observar que en total se llegó a 323 puntos de atención en total para las 3 regiones priorizadas (Loreto, Puno y Ucayali):

**Tabla 5**  
*Número de puntos de Atención PIAS*

Región	Total de Puntos de atención 2020	Total de Puntos de atención 2021
<b>Loreto</b>	159	247
<b>Puno</b>	14	14
<b>Ucayali</b>	23	62
<b>Total</b>	196	323

Fuente: Elaboración propia

Como podemos observar, existe una gran diferencia en el alcance por año. Ello se debe a que la situación de la Covid-19 durante el 2020 tuvo un mayor impacto en el país, lo que obligó a restringir las salidas, reducir las campañas y acceso a los servicios públicos. Sin embargo, en el 2021 se logró un alcance importante para las regiones, llegando a puntos de atención incluso nuevos en el histórico de las PIAS, especialmente gracias a la inclusión de las PIAS aéreas.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el mayor alcance se ubica en Loreto, debido a sus características geográficas y al número de rutas que cuentan las PIAS para la región. Ello permite una mayor llegada a la población indígena y originaria amazónica. En Ucayali podemos ver un aumento considerable entre el 2020 y 2021, considerando que se agregó un ruta aérea y casi la mitad de los puntos de atención

para este año. En el caso de Puno, se mantuvieron los puntos de atención en ambos años, considerando las condiciones geográficas de las zonas aledañas al lago Titicaca.

### A. Resultados cuantitativos de las PIAS:

En el marco de lo expuesto, se atendió a distinta población proveniente de las localidades beneficiadas de la intervención. Entre ellas, la población indígena u originaria tuvo un beneficio considerable dentro de las atenciones. Las PIAS lograron así para estos años la atención de 29 pueblos indígenas u originarios para ambos años:

**Tabla 6**  
*Pueblos Indígenas atendidos por las PIAS*

Región	Número de pueblos indígenas u originarios atendidos	Pueblos indígenas u originarios atendidos
<b>Loreto</b>	18	Achuar, Kukama Kukamiria, Kichwa, Murui Muinani, Matsés, Wampis, Ticuna, Ocaina, Chapra, Shawi, Awajún, Secoya, Yagua, Bora, Kandozi, Maijuna, Arabela y Urarinas
<b>Puno</b>	2	Quechua y Aimara
<b>Ucayali</b>	9	Amahuaca, Asháninka, Ashéninka, Chitonahua, Matsigenka, Nahua, Shipibo Konibo, Yaminahua y Yine
<b>Total</b>	29	-

Fuente: Elaboración propia

La tabla nos muestra una importante atención hacia los pueblos indígenas, ya que estamos considerando a más de la mitad de los pueblos indígenas u originarios en el país<sup>11</sup>. Esto tiene una gran significancia para el trabajo intersectorial, ya que podemos apreciar que se ha tenido una presencia importante para las tres regiones, a pesar de las limitaciones que implican la atención de servicios itinerantes.

Respecto a las personas atendidas durante las campañas, el resultado total de las atenciones para el año 2020 fue de casi 69,000 personas en total, con un total de

<sup>11</sup> Para el Perú se puede contabilizar un total de 55 pueblos indígenas u originarios en total, de acuerdo con la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura.

413, 571 atenciones para ellos entre los distintos servicios brindados<sup>12</sup>. En el caso del año 2021, el número de personas atendidas ascendió a casi 80,000 personas, con un total de 765, 651 atenciones entre los diferentes servicios brindados<sup>13</sup>. La distribución es la siguiente:

**Tabla 7**

*Número de personas atendidas por las PIAS*

<b>Región</b>	<b>Atenciones 2020</b>	<b>Atenciones 2021</b>	<b>Total de atenciones</b>
<b>Loreto</b>	266,874	499,647	766,521
<b>Puno</b>	114,934	184,662	299,662
<b>Ucayali</b>	31,763	81,342	113,105
<b>Total</b>	413,571	765,651	1,179,222

Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar, en total para los dos años se ha superado el millón de atenciones para las tres regiones, con un mayor beneficio para la región de Loreto. Asimismo, podemos ver el efecto de la pandemia entre los dos años, teniendo una clara diferencia entre ambos, especialmente para la región de Ucayali. Asimismo, podemos ver la importancia de la implementación de más rutas, así como de las PIAS aéreas, que han permitido una atención mucho mayor. Asimismo, es necesario resaltar en qué servicios se desarrollaron las atenciones:

**Tabla 8**

*Número de atenciones por servicios en las PIAS*

<b>Sector</b>	<b>Atenciones 2020</b>	<b>Atenciones 2021</b>	<b>Total de atenciones</b>
<b>Salud (DIREAS)</b>	300,133	560,043	860,176
<b>Banco de la Nación</b>	56,709	93,031	149,740
<b>RENIEC</b>	11,918	46,653	58,571
<b>MIMP (Programa Aurora y Programa Jugemos)</b>	775	2,531	3,306
<b>Ministerio de Cultura</b>	44,036	60,374	104,410
<b>Atenciones a través del MACEXPRESS</b>	-	1,685	1,685
<b>Atenciones de programas sociales</b>	-	1,334	1,334

Fuente: Elaboración propia

Como muestra la tabla, la máxima concentración de atenciones se encuentra

<sup>12</sup> La información consolidada para el año 2020 se ha podido obtener del Informe de Implementación del POI 2020 del Programa Nacional PAIS. Enlace:

[https://www.pais.gob.pe/sismonitor/FILES/InformedeEvaluaci\\_de\\_Implementacion\\_del\\_POI\\_2020.pdf](https://www.pais.gob.pe/sismonitor/FILES/InformedeEvaluaci_de_Implementacion_del_POI_2020.pdf)

<sup>13</sup> La información consolidada para el año 2021 se ha podido obtener la Memoria Anual del 2021 del Programa Nacional PAIS. Enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3270660/PN-PAIS%20Memoria%20Anual%202021.pdf.pdf?v=1655496380>



en el sector, con más de 860,000 atenciones del total. Ello se debe a la cantidad de acciones que realizan, considerando las múltiples ramas médicas que atendieron a la población objetivo. Otro elemento importante que podemos ver son las atenciones del Banco de la Nación, que fueron principalmente el cobro de los bonos y ayudas del Estado para las familias más vulnerables, así como de la RENIEC, especialmente relacionados al trámites de DNI, que permitían justamente el cobro de bonos y programas sociales.

En el marco de los servicios brindados, se puede obtener la siguiente información:

**Tabla 9**  
*Servicios brindados por las PIAS*

Sector	Servicios brindados el 2020	Servicios brindados el 2021
<b>Salud (DIRESAs)</b>	Servicios de medicina, obstetricia y atención de COVID-19	Enfermería, medicina, laboratorio, obstetricia, odontología, atención y vacunación contra la COVID-19
<b>Banco de la Nación</b>	Pagos de bonos, pago de pensión 65, pago de Juntos, otros servicios	Trámites financieros, consultas, pagos de bonos, otros servicios.
<b>RENIEC</b>	Trámites y entregas de DNI y Actas de nacimiento.	Trámites y entregas de DNI, Actas de nacimiento y otros servicios
<b>MIMP (Programa Aurora y Programa Jugüemos)</b>	775	Orientación y derivación de casos de violencia para niños, niñas, adolescentes y mujeres.
<b>Ministerio de Cultura</b>	Traducción e interpretación en lenguas indígenas u originarias	Traducción e interpretación en lenguas indígenas u originarias
<b>Atenciones a través del MACEXPRESS</b>	-	Afiliación al SIS, consultas de grados de estudios, trámites de identidad y registro civil, emisión de certificados
<b>Atenciones de programas sociales</b>	-	Orientación y acompañamiento para la entrega de subvenciones económicas

Fuente: Elaboración propia

Podemos apreciar la diferencia en los años respecto a los servicios brindados, especialmente considerando que para los últimos dos casos no pudieron brindarse durante el año 2020. Asimismo, podemos apreciar un aumento considerable en los servicios brindados por las DIRESAs, así como de los otros sectores.

Asimismo, cabe resaltar en el marco de la pandemia por la COVID-19 que para



el año 2021 se logró la aplicación de vacunas para 3,772. El número de vacunados es bajo debido a dos variables. Primero, se debe tener en cuenta que muchas personas que se atienden en las PIAS, especialmente las pertenecientes pueblos indígenas u originarios, no consideran las vacunas como algo seguro, por lo que prefieren no vacunarse, a pesar de las campañas comunicacionales implementadas por el Estado.

En segundo lugar, se debe indicar que la vacunación no ocurrió en todas las campañas ni para todas las rutas de atención. En primer lugar, se debe tener presente que las vacunas llegaron a inicios del 2021, por lo que la planificación para que puedan ser implementadas en las PIAS tardó varios meses en poder concretarse. Asimismo, se priorizaron las rutas y zonas más alejadas del país (especialmente las que atendían las PIAS aéreas), ya que desde las propias DIRESAS se habían establecido rutas de vacunación que incluían zonas que también atendían las PIAS, teniendo una diversificación más completa a las que podían llegar las PIAS.

En lo expuesto anteriormente, se ha presentado el trabajo realizado desde las PIAS por todos los sectores. Esto nos deja importantes puntos a considerar que se discutirán en la siguiente sección del trabajo.

## **B. Alcance cuantitativo de las acciones del Ministerio de Cultura en las PIAS.**

A continuación, se describen las acciones realizadas desde el Ministerio de Cultura, en el marco de sus funciones para la transversalización del enfoque intercultural.

En primer lugar, es importante indicar que no se cuenta con el número aproximado de personas indígenas u originarias que fueron atendidas durante las PIAS. Ello se debe a que en las herramientas de recojo de información de los otros sectores no se encuentra implementada una variable de autodeterminación étnica, por lo que no se pudo recoger esta información. Para el caso del Ministerio de Cultura, al ser el trabajo de acompañamiento a los servicios de los otros sectores, ello no permitía que el personal de campo pudiera recoger esta información para poder cruzar los datos de las distintas campañas y rutas y así dar un número aproximado del alcance

en esta población.

En ese sentido, desde el Ministerio de Cultura se decidió establecer como variable a la persona indígena atendida, diferente de una variable de persona natural, para poder medir la incidencia que se registró durante los dos años revisados. Así, el alcance que se tuvo de personas indígenas u originarias atendidas durante el 2020 fue de aproximadamente de 27,120 personas indígenas u originarias atendidas, mientras que para el 2021 la cifra aumentó a aproximadamente 42,813 personas. Ello se debe a la implementación de nuevas rutas que contemplaban un mayor número de rutas con mayor población indígena u originaria, así como un mayor atención en general.

Así, la distribución de población atendida por el Ministerio de Cultura para cada región se desarrolló de la siguiente manera:

**Tabla 10**

*Total aproximado de personas indígenas atendidas por las PIAS*

Región	Total de PPII 2020	Total de PPII 2020
Loreto	15,865	32,503
Puno	4,057	6,965
Ucayali	7,198	3,345
<b>Total</b>	<b>27,120</b>	<b>42,813</b>

Fuente: Elaboración propia

Como podemos ver, existe un incremento en la población indígena u originaria por el Ministerio de Cultura en base a la variable creada. El cambio más significativo se ubica en Loreto, donde el aumento de población atendida es sustancial. Asimismo, existe una reducción de la atención en Ucayali. Ello no quiere decir que se redujo este sector de población durante la atención, sino que puede ser a causa del recojo de la información, así como la participación del personal del Ministerio de Cultura que no necesariamente se aseguró en todas las rutas y campañas.

La población beneficiada por parte del Ministerio de Cultura recibió atención de distintas maneras, las cuáles se indican a continuación, así como su alcance.

**Tabla 11***Atenciones brindadas en el marco del trabajo de Ministerio de Cultura para las PIAS*

<b>Tipo de Servicio brindados</b>	<b>Total de atenciones 2020</b>	<b>Total de atenciones 2021</b>	<b>Total de atenciones general</b>
<b>Interpretaciones en lenguas indígenas u originarias</b>	42,169	63,056	105,225 interpretaciones en lenguas indígenas u originarias
<b>Traducciones en lenguas indígenas u originarias</b>	159	2,720	2,879 traducciones
<b>Autoridades locales y líderes indígenas informadas</b>	899	1,774	2,673 autoridades locales y líderes indígenas informadas
<b>Acciones informativas en lenguas indígenas u originarias</b>	No se contabilizó para el año	11,327	11,327 acciones informativas
<b>Facilitaciones interculturales entre servidores públicos y líderes indígenas</b>	1,125	1,258	2,383 acciones de facilitación entre servidores públicos y líderes indígenas
<b>Personas informadas a través de los audios y afiches (aprox.)</b>	45,883	58,568	104,451 personas informadas a través de los audios y afiches (aprox.)
<b>Servidores Públicos Capacitados por el Ministerio de Cultura</b>	157	204	-

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, existe una intervención mayor en el 2021 que en el 2020. Ello se debe a la cantidad de campañas realizadas, así como de las rutas implementadas posteriormente. Sin embargo, es importante resaltar que para las circunstancias del 2020, se tuvo una intervención importante en las zonas más necesitadas de las regiones priorizadas.

Así, podemos apreciar que las interpretaciones en lenguas indígenas u originarias llegaron a un total de 105,225, con una mayor cantidad para el 2021. Con estas interpretaciones hacemos referencia a las acciones de los facilitadores interculturales para acompañar a los beneficiarios y beneficiarias en los servicios brindados para que se puedan entender con los servidores y servidoras públicas.

Por otro lado, tenemos 2,879 traducciones (escrituras en lenguas indígenas u originarias que tuvieran alfabeto), teniendo nuevamente una mayor ejecución para el 2021. En el caso de acciones informativas, se tienen 11,327 en total para el 2021, ya que en el 2020 no se contabilizaron estas acciones dentro de las herramientas de seguimiento y monitoreo. Con estas acciones nos referimos a la labor realizada en lenguas indígenas u originarias en las que se informaba a la población temas relacionados a las PIAS o a los servicios que se brindan, así como en temas relacionados al Estado que requerían.

Asimismo, se cuentan con 2,673 autoridades locales y líderes indígenas informados durante las acciones de avanzada para los dos años, teniendo una mayor llegada en el 2021. Estas acciones informan sobre estas autoridades que participaron de las reuniones previas a las llegadas de las PIAS para recibir información sobre ellas, así como para indicarles las acciones previas que debían realizar.

En ese sentido, también se registraron 2,383 facilitaciones interculturales entre autoridades locales y líderes indígenas en lenguas indígenas u originarias, que mayormente se realizaban en las reuniones de entrada realizadas a la llegada de las PIAS a cada punto de atención, así como en las reuniones de finalización de intervención, donde se dialogaba con las autoridades sobre el alcance que se tuvo y otra información para futuras intervenciones.

Respecto al alcance masivo de los spots radiales y microprogramas desarrollados por el Ministerio de Cultura en lenguas indígenas u originarias, que eran compartidos a través de megáfonos, parlantes y otros elementos de difusión masivo, se llegó a aproximadamente a 104,451 personas que hablan una lengua indígena u originaria, en 21 lenguas indígenas u originarias (contabilizando dos tipos de Kichwa).

En materia de capacitación, para el 2020 se logró capacitar a 157 servidores y servidoras públicos de los distintos sectores participantes, mientras que para el 2021 se llegó a 204, considerando que se aumentó la participación de ellos al tener más rutas y campañas de atención.

Otro elemento importante para medir son los materiales comunicacionales y de información realizados durante estos años, con el fin de medir el alcance que se tuvo para estos dos años. Así, los elementos realizados fueron los siguientes:

**Tabla 12**

*Materiales elaborados por el Ministerio de Cultura para las PIAS*

<b>Material</b>	<b>Alcance 2020</b>	<b>Alcance 2021</b>
<b>Spots radiales (audio)</b>	3 spots radiales en hasta 14 lenguas indígenas u originarias	19 spots radiales en hasta 21 lenguas indígenas u originarias
<b>Microprogramas (audio)</b>	2 microprogramas en hasta 7 lenguas indígenas u originarias	2 microprogramas en hasta 15 lenguas indígenas u originarias
<b>Videos</b>	No se realizaron videos	3 videos realizados en hasta 6 lenguas indígenas u originarias
<b>Plan de Intención de Movimiento Amigable (PIMA)</b>	3 PIMAs realizados, uno para cada región	10 PIMAs realizados, considerando uno para cada ruta de atención
<b>Afiches comunitarios</b>	No se realizaron afiches comunitarios	5 afiches comunitarios en hasta 10 lenguas indígenas u originarias
<b>Flyers</b>	No se realizaron Flyers	3 Flyers en hasta 5 lenguas indígenas u originarias
<b>Señalética</b>	17 piezas de señaléticas bilingües implementadas en las embarcaciones	17 piezas de señaléticas bilingües implementadas en las embarcaciones

Fuente: Elaboración propia

La tabla nos muestra una diferencia amplia entre los materiales utilizados entre ambos años, especialmente viendo los materiales auditivos como los spots radiales. Ello se debe a que se agregaron temas de vacunación y riesgos de contagio de la COVID-19 para el 2021, así como la implementación en un mayor número de lenguas indígenas u originarias.

Estos materiales ayudaron a brindar una información clara sobre el COVID-19 y las condiciones requeridas para evitar el contagio, así como eliminar la resiliencia hacia las vacunas, debido a preceptos propios de sus culturas y el rechazo hacia la medicina tradicional.

Sobre las PIMAS, podemos observar que se desarrollaron diseños para cada ruta que tenía cada PIAS en lugar de tener un solo diseño para cada región, permitiendo que la información sobre la llegada de las embarcaciones estuviera más



clara. Para el 2021 se llegaron a repartir 2,109 copias de estas PIAS en los puntos de atención<sup>14</sup>.

Por otro lado, se puede ver que en el 2021 se trabajaron nuevos materiales, como afiches, Flyers y videos, que no se habían podido desarrollar para el 2020. Esto permitió tener una mayor llegada con la información referente a la COVID-19, la vacunación y otra información relacionada. Para el 2021 se repartieron 5,617 afiches comunitarios y 15,774 Flyers dentro de los puntos de atención en las tres regiones priorizadas.

Por último, en el caso de la señalética, haciendo referencia al material visual que se ponía en las embarcaciones para indicar distanciamiento social, servicios brindados, entre otras cosas; se llegaron a implementar en ambos años 17 piezas en cada embarcación, considerando en cada ruta las lenguas indígenas u originarias presentes.

Estos datos expuestos en la presente sección nos pueden ayudar a tener una visión más aterrizada del alcance de las PIAS, la cual será discutida en el acápite final de la presente sección.

#### **4.2. Análisis de la data cualitativa de los resultados para las PIAS 2020-2021**

Esta sección es breve debido a que el recojo de esta información se desarrollada al final de cada intervención en los puntos de atención visitados, donde se realizaban reuniones con las autoridades locales y líderes indígenas para conocer cómo habían percibido la intervención de las PIAS y brindar propuestas de mejora dentro de las acciones a futuro.

En ese sentido, lo primero que debemos conocer es que en la mayoría de los casos de las intervenciones hubo una buena percepción de las PIAS, tanto en las intervenciones realizadas como en los servicios brindados.

---

<sup>14</sup> Para el caso del 2020 no se contabilizaron las copias entregadas en los puntos de atención.

Esto fue diferente entre el 2020 y el 2021, principalmente por la situación pandémica en la que se desarrolló. Así, durante el principio del 2020 se registraron mayores puntos de atención donde se mostraba un descontento con la intervención de las PIAS, ya que se ofrecían solamente servicios del Banco de la Nación y pocos servicios de salud. Asimismo, se solicitaron en varias rutas que se aumenten puntos de atención, ya que se ocasionaba una llegada de gran cantidad de personas de localidades cercanas para la atención de las PIAS, que causaba miedo por la necesidad de distanciamiento social.

Además, en estas campañas se solicitó principalmente el ingreso de la RENIEC y el aumento de los servicios de salud. Ya para el 2021 se habían cubierto estas necesidades, por lo que las solicitudes fueron para los otros sectores que no estaban participando o contaban con una participación mínima.

Otro elemento que tratar para estos resultados va de la mano de la intervención de las organizaciones indígenas en distintos puntos del proyecto PIAS. Como se ha mencionado previamente, la participación de estas organizaciones es mínima, a pesar de que varios puntos de atención que son comunidades indígenas participaban en las intervenciones. Si bien a principio del 2020 se solicitó ayuda a estas organizaciones para recoger información sobre la situación de la población indígena, así como para que apoyen en la difusión de información masiva, para finales del 2020 y todo el 2021 se relegó su participación a inicio de las campañas solamente para informarles de las acciones tomadas. Esto fue un elemento que se consideró para mejora por parte de las autoridades locales, en el marco de una mejor comunicación y transmisión de información.

Por otro lado, respecto a los servicios brindados, los elementos más solicitados para la mejora de las PIAS era la participación de mayor personal, recortada para ambos años por la pandemia y la necesidad de aislamiento social en las embarcaciones, así como la provisión de una mejor articulación entre las instituciones públicas. Ello se debe a que se registraron algunos casos donde no se pudieron realizar el cobro de bonos o la atención en salud por malos registros de los beneficiarios, por lo que era necesario mejorar el cruce de información entre las instituciones participantes.

En otros casos, se había solicitado un mayor número de días de atención, ya que se consideraba que no lograron atenderse todas las personas que requerían los servicios públicos, así como para el caso del sector salud, una mejor provisión de medicamentos y dispositivos médicos.

En el marco de la pandemia, se solicitaron en varios casos, especialmente en el 2020, el reparto de mascarillas a la población. Si bien se realizaron repartos en algunas ocasiones del 2020, ello se debió a que se coordinó directamente desde el Ministerio de Salud la cantidad y las zonas priorizadas para ello, no fue una labor transversal del proyecto PIAS. Asimismo, durante el 2021 existieron casos donde se solicitó la vacunación de la población vulnerable en los puntos de atención.

Desde el lado del Ministerio de Cultura, uno de los puntos de mejora que se resaltaron desde las autoridades locales y líderes indígenas, fue una mayor anticipación de la información que se brindaba en el trabajo de avanzada, que muchas veces llegaba solamente unos días antes de las PIAS y no permitía la difusión de la información o las actividades de limpieza y orden para recibirlos. Este elemento, si bien era una acción del sector, tenía problemas especialmente a principios de año, ya que no se contaba con el presupuesto para realizar la labor, así como algunos casos donde desde el Equipo Técnico Nacional se anunciaban campañas o rutas nuevas con poco tiempo de anticipación, por lo que se complicaba conseguir la logística para realizar el trabajo con el tiempo necesario.

Por otro lado, durante el 2020 un grupo mayor de autoridades solicitó que la información se brindara en todas las lenguas indígenas presentes en los puntos de atención, ya que no se contaba con la traducción en todas estas lenguas. Ello fue mejorado para el 2021, a pesar de necesitar algunos materiales aún en algunas lenguas indígenas u originarias.

En otros casos, especialmente a inicios del 2020, se solicitó una mayor intervención del Ministerio de Cultura a través de sus facilitadores interculturales, ya que existieron varias campañas con población indígena u originaria que no tenían el personal para poder brindar los servicios con la pertinencia cultural necesaria.

En el marco de la aplicación del enfoque intercultural, se presentaron pocos casos donde existieron problemas entre los servidores y servidoras públicos con la población indígena u originaria. Si bien existieron casos donde hubo un trato que causó tensión entre ellos, no se presentaron casos de discriminación por vestimenta u otros elementos de uso, a diferencia de años anteriores, según el registro del ministerio. Sin embargo, se solicitó en este ámbito que existiera un buzón para remitir casos de discriminación dentro de las embarcaciones, a fin de poder registrar los casos además de en las reuniones que se mantenían con las autoridades locales y líderes indígenas. Ello no se llegó a implementar en ninguno de los años revisados.

Como se puede apreciar, a nivel cualitativo también se ha podido recoger información importante que ayuda a entender la aplicación de la labor intersectorial de las instituciones participantes, así como de la aplicación del enfoque intercultural liderada por el Ministerio de Cultura. La discusión al respecto se presenta en la siguiente sección del capítulo.

#### **4.3. Discusión de los alcances encontrados en el proyecto PIAS por el Ministerio de Cultura.**

Lo primero que debemos tener en cuenta para la discusión es que la labor del Ministerio de Cultura se encuentra inmersa dentro del trabajo intersectorial del proyecto, dándole la facultad de aplicar el enfoque intercultural tanto en sus acciones como en velar por su uso a través de las otras instituciones. Esto se puede ver reflejado en la atención mostrada a la población indígena u originaria a través de su personal, especialmente en materia de la interpretación de los servicios en las lenguas encontradas, así como a través de la difusión de información en éstas.

Sin embargo, si bien los números de las acciones realizadas dejan ver que hay un grupo consistente de población indígena que se está viendo de primera mano beneficiada por las PIAS, desde una mirada crítica también se debe considerar que estas acciones son insuficientes para contrarrestar la mirada crítica que históricamente tiene la población indígena sobre el Estado, con especial desconfianza en los servidores públicos. Ello se debe a que actualmente se están enfocando principalmente en brindar las condiciones lingüísticas para el desarrollo de servicios,

pero no se avanza de la misma manera en revalorar la relación entre la población y los servidores públicos, especialmente cuando hay registros previos de situaciones de discriminación.

Así, Las acciones realizadas por el Ministerio de Cultura quedan incompletas para terminar de implementar el enfoque intercultural. Por ejemplo, se tuvo la idea de aprovechar al personal de campo para capacitar a la población en distintos elementos relacionados a los derechos indígenas, lo que no se pudo lograr durante estos años por falta del presupuesto asignado y la negativa de la institución coordinadora (PN PAIS).

Respecto a los materiales realizados, vemos que los esfuerzos realizados lograron un alcance importante de información necesaria durante la pandemia. Si bien el alcance del 2021 es elevado, no se puede evitar indicar que la falta de presupuesto y atención a las necesidades permitió que faltara material en algunas lenguas indígenas u originarias. Este problema no había sido previsto por los otros sectores del estado, asumiendo que la población peruana es monocultural, así como una falta de conocimiento sobre los medios de difusión.

Otro punto importante es el tema de la participación de organizaciones indígenas, solicitado por varias autoridades locales, lo que no se pudo realizar como se requería. Se debe resaltar esto debido a que existen estructuras sociales marcadas para esta población, siendo necesaria la participación de sus representantes para sentirse seguros de la labor estatal que muchas veces resulta ajena y lejana, así como mejorar la difusión de información y así reducir los conflictos en las intervenciones.

Además, no se difundió información suficiente sobre los canales de atención para casos de discriminación y racismo, un elemento importante para este grupo poblacional, que podría generar mayor cercanía frente al Estado, y que al final no solamente los beneficiaría en el marco de la atención de las PIAS.

En el marco de lo trabajado, tampoco se han aprovechado las circunstancias para poder implementar el desarrollo de la información respecto a la pertenencia de la población indígena. Como se ha expuesto anteriormente, la población indígena u



originaria solamente puede ser considerada como tal en base a su autodeterminación; este es un tema susceptible para la población indígena considerando su sentido de identidad y autodeterminación, así como las situaciones discriminatorias en las que se vive y que muchas veces logran que la población no quiera verse relacionada con su cultura.

De este modo, se debe aprovechar la situación para poder reforzar la valoración positiva sobre la autodeterminación de pertenencia a pueblos indígenas u originarios en la población en la población.

Desde el enfoque intersectorial, podemos apreciar cómo se ha logrado brindar una cantidad importante de servicios públicos necesarios para el desarrollo de la población; sin embargo, aún hay acciones necesarias para mejorar que resaltan dentro de lo expuesto.

La dotación de servicios públicos se determinó desde los sectores del Estado peruano y sus intereses, sin tomar en cuenta las necesidades de la población. En otros casos, se trabajó brindando los servicios, pero sin articularlo con otros sectores para una mejor provisión, generando que no se pudieran cobrar bonos o hacer inscripciones. Ello es un claro ejemplo de que no se viene aplicando la modernización de la gestión pública, al no estar en sintonía con la necesidad de los ciudadanos y quebrando la cadena de valor público.

Desde el marco del análisis de información, es claro que no se aplicando la variable intersectorial para este trabajo. La falta del cruce de información para el desarrollo de acciones conjuntas no permite hacer las comparaciones necesarias, para aplicar mejor las acciones en las campañas futuras. Un ejemplo de ello, como se ha dicho, es la falta de la variable étnica en los registros de los demás sectores que dificulta la medición del alcance de las PIAS para esta población.

Estas acciones son importantes para todos los sectores, ya que puede ayudar a determinar los servicios más urgentes que busca la población, la cantidad de personal que requiere cada sector para un trabajo óptimo, entre otros elementos cruciales. Sin embargo, esta prioridad de incluir la variable étnica en el registro de la

información de los usuarios no ha sido visibilizada por varios los sectores del Estado peruano.

Por otro lado, sobre la comunicación del proyecto, también se requiere una línea intersectorial mejor definida, a fin de evitar confusión en la información brindada, así como en las acciones que se brindan finalmente. Ello puede permitir generar elementos comunicacionales más urgentes para la población, así como tener medidas más adecuadas para su atención, especialmente en situaciones adversas como la pandemia por la COVID-19.

Es importante tener una mayor claridad sobre las acciones realizadas y las funciones de los sectores participantes, a través de la normativa generada para el proyecto PIAS. Se ha hecho referencia a que en una primera instancia se creó el proyecto para la atención de un sector poblacional más pequeño del actual y se ha venido trabajando en base a las necesidades encontradas y el aprovechamiento de las embarcaciones para otros temas. Es importante acompañar esta labor con una normativa que aterrice esta información y la estandarice, con el objetivo de que pueda mejorar las acciones a nivel intersectorial y le permita contar con un presupuesto.

En conclusión, las PIAS ha permitido al Estado peruano llegar a ámbitos alejados de la nación, especialmente para la provisión de importantes servicios públicos, especialmente en la pandemia; sin embargo, existen razones importantes para mejorar tanto la intersectorialidad del proyecto como la aplicación del enfoque intercultural. Esto podría beneficiar mejor a la población así como asegurar el cumplimiento de las funciones de los sectores involucrados. Pero también ganaría mucho el Estado peruano al conocer mejor a los ciudadanos indígenas.

## Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones

En esta sección final del proyecto se presentan las conclusiones que se ha llegado desde el estudio realizado para las PIAS en los años 2020 y 2021, así como se brindan recomendaciones a tener para futuras intervenciones.

### 5.1. Conclusiones

- A. Las PIAS es un proyecto estatal que ha generado un gran beneficio a la población alejada del país, especialmente en zonas fronterizas, para tres regiones (Loreto, Puno y Ucayali) en ya 10 años de funcionamiento. Este proyecto intersectorial ha permitido acercar a la población, especialmente a la indígena u originaria, al Estado y así cumplir con sus derechos fundamentales.
- B. El proyecto PIAS se puede identificar como un medio innovador para reducir la brecha con estas poblaciones, al tratarse de uno de los pocos casos de servicios públicos itinerantes. Si bien la labor del Estado debe realizarse de manera permanente, las PIAS se presenta como una manera ingeniosa para cerrar una importante brecha en zonas de poca accesibilidad.
- C. El proyecto se ha desarrollado con el paso de los años, agrandando su alcance geográfico y agregando servicios públicos, sin desarrollar una normativa específica para las nuevas condiciones de las PIAS, lo que genera problemas en el trabajo intersectorial, especialmente para establecer las responsabilidades de los sectores participantes. La normativa desarrollada se ha ido aglomerando con el paso de los años, pero no existe un esfuerzo para ordenarlo.
- D. Si bien el trabajo intersectorial ha permitido acercar al Estado a través de los servicios básicos brindados, el proyecto viene fallando en recoger las necesidades de la población y aplicándolas a su funcionamiento. Es necesario revitalizar el enfoque de las acciones y servicios del Estado basadas en las necesidades de la población beneficiaria, no solamente en las capacidades y metas de los sectores.

- E. Las acciones intersectoriales y el uso de nuevas tecnologías han sido claves para la provisión de servicios durante el 2020 y 2021 (pandemia por la Covid-19). El mejor ejemplo es la implementación de las PIAS aéreas en el 2020, que permitieron cubrir zonas de primera necesidad que las PIAS no había llegado en años anteriores. Estas acciones se lograron gracias a la rapidez de acción de los sectores involucrados, tanto a nivel logístico como técnico, a falta de un plan de contingencia establecido previamente. Sin estas características hubiera sido imposible funcionar durante la pandemia.
- F. Al tener la particularidad de servicios públicos itinerantes, las PIAS deben realizar la planificación de las rutas para no dejar a la población desprovista por un periodo de tiempo largo. Esta particularidad viene fallando, especialmente a inicios de año, por falta de una transferencia presupuestal rápida y las acciones logísticas internas de cada sector. En ese contexto, se viene fallando en la provisión de los servicios para los primeros meses de cada año.
- G. Desde el enfoque intercultural, existen avances que aseguran que los servicios brindados por parte del Estado lleguen a la población con la pertinencia cultural adecuada. No obstante, estas acciones se enfocan en la provisión de la pertinencia lingüística mas no favorece la implementación del enfoque en otros aspectos con la misma capacidad. Asimismo, la implementación de este enfoque se debe casi en su totalidad a las acciones del Ministerio de Cultura y no como una labor intersectorial, siendo relegada su importancia por otros sectores.
- H. La pandemia por la COVID-19 también ha resaltado en el marco de la defensa de los derechos de pueblos indígenas el respeto por sus organizaciones sociales y la necesidad de articular con ellas para obtener mejores resultados. Actualmente el proyecto PIAS falla en la inclusión de organizaciones indígenas y otros movimientos sociales, lo cual puede repercutir en la confianza de la población indígena u originaria a las acciones del Estado, así como traer distintos conflictos sociales.

## 5.2. Recomendaciones

- A. Es importante generar un marco normativo que se aplique para las condiciones actuales de las PIAS, donde se definan bien las funciones, actores intervinientes, alcances y los objetivos más representativos del proyecto. Esta labor va a permitir mejorar la logística de las instituciones públicas participantes y tener una mejor preparación para la provisión de los servicios brindados por las PIAS. Y basarse en un enfoque intercultural explícito que incluya a todos los sectores públicos.
- B. Se recomienda generar acciones para compartir la información recogida por los distintos sectores, que permita establecer el alcance y los límites de las intervenciones a modo comparativo, con miras a generar acciones más aterrizadas y cohesionadas en los servicios brindados a la población. Asimismo, se requiere trabajar en los canales de comunicación de los sectores, a fin de atender casos urgentes con mejor ejecución.
- C. Se requiere que enfoque intercultural sea aplicado no solamente desde el Ministerio de Cultura, sino también desde todos los sectores participantes. Ello implica acondicionar los servicios brindados para la población que se va a atender, desarrollar tecnologías que permitan un mejor entendimiento de la población y la capacitación de su personal para facilitar el uso de los servicios para la población autoidentificada como parte de un pueblo indígena u originario. Asimismo, desde el Ministerio de Cultura es indispensable establecer acciones para empoderar a la población indígena u originaria en relación con sus derechos fundamentales.
- D. La pandemia ha dejado claro la necesidad de establecer planes de contingencia para el Estado, especialmente cuando se habla de acciones itinerantes como las PIAS. Ello se debe implementar para evitar dejar desprovisto a un importante sector poblacional de los servicios básicos que se ofrecen a través de las PIAS. Asimismo, es necesario implementar una acción que permita atender a la población en los primeros meses del año, mejorando la logística y



el presupuesto de los sectores intervinientes para que puedan atender de manera más continua.

- E. Se requiere un mayor acercamiento del proyecto PIAS con la población objetivo. Es necesario el uso de mecanismos de comunicación fluidos y la participación de organizaciones indígenas dentro de las acciones preparatorias para poder aterrizar las necesidades de estos y volverlas realidad a través de las PIAS. Esto no solo generar una mayor confianza en la población, sino que evita situaciones de conflictos sociales en zonas altamente convulsionadas por estos temas.



## Referencias Bibliográficas

AIDSESEP. (07 de abril de 2020a). *Acciones para un plan de emergencia Covid19 en la Amazonía indígena*. Lima: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESEP. Obtenido de <http://aidesep.org.pe/sites/default/files/media/noticia/Carta%20AIDSESEP%207.4.20.pdf?fbclid=IwAR0VoZXgINeFT0DszcPYWtiQgCSjiVMhvpH0j7iuCdv3VhJbpXL13NugU>

AIDSESEP. (20 de abril de 2020b). *Denuncia al Estado del Perú ante el Sistema Internacional de. Obtenido de AIDSESEP:* <http://aidesep.org.pe/sites/default/files/media/noticia/Denuncia%20AIDSESEP%20ante%20la%20%20ONU.pdf>

Ansión, J. y Zúñiga, M. (1997). *Interculturalidad y Educación en el Perú*. Cap. I, pp. 9 – 20, Lima: Foro Educativo.

Ayala, D. (2020). *Gestión de las Plataformas Itinerantes de Acción Social y la mejora de la calidad de vida de la población rural de la Amazonía del Perú*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Federico Villareal]. Repositorio de la UNFV.

Balarín, M. (2012). *El Estado y el desarrollo de la institucionalidad intercultural en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE.

Balbuena, P. (2016). *Desarrollando un Estado intercultural para la inclusión social*. Santiago de Chile: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Banco Mundial (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Correa, N. (2021). *Protección social y lucha contra la pobreza*. En: Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno. pp. 5-28. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Cunill-Grau, N. (2014). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico - conceptual*. En: Gestión y Política Pública, vol. XXIII, N° 1, enero-junio, 2014, pp. 5-46. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

García Fernández, M., Ascencios Balbín, K., Velarde Bazán, C., & Herrera Salazar, R. (2020). *Plataformas Itinerantes de Acción Social – PIAS: una buena práctica de articulación en gestión pública*. En Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De

Administración Pública, (4), pp. 6–31. Lima: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú.

Gushiken, A. (2021). *Sensibilización en interculturalidad con proveedores de servicios de salud: una experiencia en el ámbito amazónico*. En: Aportes para la construcción de una salud intercultural en el ámbito amazónico. pp. 16-67. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

Iriarte, P. (2015). *Estrategia de Acción Social Sostenible: La experiencia peruano-colombiana*. En: Revista Visión Conjunta, Numero 13. pp. 47-56. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta/

Meilán, J. (1997). *El servicio público como categoría jurídica*. En: Cuadernos de Derecho Público, N° 2. pp. 75-93. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.

Ministerio de Cultura. (2015). *Decreto Supremo N° 003-2015-MC, Decreto Supremo que Aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*. Lima

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2016). *Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, Decreto Supremo que aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad*. Lima.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2017). *Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS, Decreto Supremo que establece el Programa Nacional “Plataformas de Acción para la Inclusión Social-PAIS” sobre la base del Programa Nacional Tambos*. Lima

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2021). *Decreto Supremo N° 001-2021-MIDIS, Decreto Supremo que establece las acciones que deben realizar el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Gobierno Regional de Loreto, el Gobierno Regional de Puno y el Gobierno Regional de Ucayali, para la implementación de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, la cual incluye la operación y mantenimiento de las Plataformas Itinerantes de Acción Social - PIAS*. Lima.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2021). *Informe de Implementación del POI 2020 del Programa Nacional PAIS*. Lima

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2022). *Memoria Anual 2021 del Programa Nacional “Plataformas de Acción para la Inclusión Social – PAIS”*. Lima

Ministerio de Educación. (2002). *Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación*. Lima.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2012). *Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el “Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021” y constituye Comisión Multisectorial encargada de su implementación*. Lima.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2015). *Proceso de implementación de la Plataforma Itinerante de Acción Social PIAS que forma parte de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la cuenca del río Napo - Loreto*. Lima.

Montero, R y Yamada, G. (2011). *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico; Consorcio de Investigación Económica y Social.

Naciones Unidas (2013). *Los pueblos indígenas y el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Folleto informativo N.º 9/Rev.2. Nueva York y Ginebra.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducción por Atenea Acevedo. Ciudad de México: FLACSO.

Puyana, A. (2018). *Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericano*. En: Revista de la CEPAL N° 125. pp. 47-70. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

Rojas, I. (2020). *Salud intercultural y demandas de los pueblos indígenas en el contexto Covid-19*. Lima: SPDA.

Sotelo, A. (2012). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. En: Revista Internacional de Presupuesto Público, N° 80. Buenos Aires: Asociación Internacional de Presupuesto Público

Teixeira, A. (2018). *La función de las Plataformas Itinerantes de Acción Social en el marco de la seguridad multidimensional en la cuenca del Río Putumayo, 2016*. [Tesis de Magister, Centro de Altos Estudios Nacional – CAEN]. Repositorio del CAEN.

Tubino, F. (2019). ***La interculturalidad crítica latinoamericana como proyecto de justicia***. Forum Historiae Iuris.

## Anexos

### Anexo I. Plan de capacitación en interculturalidad para servidoras y servidores públicos de las Plataformas Itinerantes de Acción Social - PIAS

El programa comprende cinco (05) módulos a implementarse durante el tiempo de pre-zarpe de cada una de las campañas de las intervenciones PIAS. A continuación, se detalla el contenido de cada uno de los módulos:

**Tabla 1**  
**Módulos de capacitación**

Módulo	Ejes temáticos	Capacidades que fortalecer
<b>Módulo I: Diversidad cultural y lingüística en las regiones priorizadas de las intervenciones PIAS.</b>	1.1. Diversidad cultural y lingüística en las regiones priorizadas de Loreto, Ucayali y Puno.	Identificar a las ciudadanas y ciudadanos que pertenecen a diversos grupos étnico-culturales y sus lenguas indígenas u originarias.
	1.2. Prácticas culturales en el ámbito de intervención de las PIAS.	Entender las prácticas culturales relacionadas a la salud, actividades económicas y organización social de los grupos étnico-culturales presentes en el ámbito de atención de las PIAS.
	1.3. Orientaciones para el ingreso a la comunidad durante la intervención.	Conocer las principales recomendaciones que puedan ser aplicados al momento de ingresar a una comunidad/localidad indígena u originaria, considerando sus particularidades.
<b>Módulo II: Servicios públicos con pertinencia cultural.</b>	2.1. Servicios públicos con pertinencia cultural y lingüística.	Reforzar la valoración de las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural.
	2.2. Integración del enfoque intercultural en los servicios públicos.	Conocer e identificar los procesos o acciones clave de los servicios en los que puede incluir un enfoque intercultural para hacerlos pertinentes.
	2.3. Pautas para la atención de servicios públicos con pertinencia cultural y lingüística.	Manejo de pautas para la atención a la ciudadanía con pertinencia cultural y sin discriminación étnico-racial.
<b>Módulo III: Racismo y discriminación étnico-racial.</b>	3.1. La discriminación étnico-racial como problema público.	Reconocer cuando se habla de discriminación étnico-racial y las brechas sociales vinculadas a ella.
		Conocer la magnitud, tipos, motivos e impactos sociales de la discriminación étnico-racial.



	3.2. Brindar servicios públicos libres de discriminación étnico-racial.	Reconocer la importancia de brindar servicios públicos libres de discriminación étnico-racial.
	3.3. Herramientas para facilitar su desempeño como servidor público que atiende en las PIAS.	Manejo de herramientas para facilitar su desempeño como servidor público que atiende en las PIAS, sin discriminar por razones culturales o por rasgos físicos.
<b>Módulo IV: Prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias.</b>	4.1. Violencia sexual y enfoque de género e interculturalidad	Conocer conceptos y la magnitud del alcance de la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias.
	4.2. Lineamientos que incorporan el enfoque intercultural en la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias. (DS N°009-2019-MC)	Conocer la normativa vigente que brinda orientaciones que incorporan el enfoque intercultural en la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias.
	4.3. Canales y centros de atención para víctimas de violencia sexual.	Conocer los principales canales de atención para víctimas de violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias.
<b>Módulo V: Análisis reflexivo de los temas trabajados en los módulos anteriores.</b>	5.1. Servicios públicos con pertinencia cultural considerando las prácticas culturales presentes en el ámbito de atención PIAS.	Reforzar el ejercicio de sus labores como servidor público teniendo en cuenta las prácticas culturales presentes en el ámbito de atención PIAS.
	5.2. Consideraciones para la prevención y atención de situaciones de racismo y discriminación étnico-racial.	Reconocen situaciones de racismo y discriminación étnico-racial y ponen en práctica sus aprendizajes para resolver situaciones que generen acciones de discriminación por rasgos físicos o por razones culturales.
	5.3. Consideraciones sobre las lenguas indígenas peruanas y sus hablantes.	Conocer información relevante sobre las lenguas indígenas u originarias en el Perú.

Fuente: Ministerio de Cultura