



**“PIAS LAGO TITICACA: UNA PROPUESTA PARA UN MEJOR Y
MAYOR IMPACTO SOCIAL”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

**Sr. Joel Enrique Garay Roncal
Sr. Edwin Aníbal Meza García
Sr. Felipe Alfredo Silva Berenguel**

Asesor: Profesor José Díaz Ísmodes

2018

A nuestras amadas familias.

Resumen ejecutivo

El Perú es un país con amplia diversidad geográfica y cultural que lo hace rico por sus recursos. La realidad plantea escenarios retadores para el país, con población que presenta necesidades básicas que deben ser atendidas de manera adecuada y oportuna. Es el Estado, en sus tres niveles de gobierno, el principal actor llamado a tomar la iniciativa para formular políticas de Estado destinadas a plantear soluciones eficientes e innovadoras, propiciando una gestión pública al servicio de la ciudadanía, que sea descentralizada y desconcentrada así como transparente en su gestión, de conformidad con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N°27658 (Congreso de la República 2002), la cual responde al objetivo del gobierno de lograr eficiencia y eficacia en la gestión pública para alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo integral del país.

En este sentido, el Estado Peruano -a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)- vio por conveniente la implementación del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) con el objetivo de acercar el Estado a las poblaciones más vulnerables a través de plataformas de acción social como la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) Lago Titicaca en la región Puno, con el fin de contribuir al cierre de brechas sociales que afectan a las poblaciones que habitan el anillo circunlacustre y las zonas insulares del Lago Titicaca.

Es objetivo del presente trabajo de investigación, proponer -bajo el enfoque de Unidad de Cumplimiento (*Delivery Unit*)- la adaptación y empleo de lo ya existente, dándole usos diferentes a los contemplados en la formulación e implementación del PIAS Lago Titicaca y así lograr beneficios para la sociedad antes no contemplados y de ser posible, implementar otras acciones e incorporar a otras entidades del Estado para que dicha plataforma se emplee también como instrumento del propio Estado y así generar valor público desde otras perspectivas -diferentes e innovadoras- el cual, de manera indirecta, contribuiría a atender brechas sociales que originalmente no eran parte del antes mencionado PIP, lográndose así un mejor y mayor impacto social respecto de la inversión ya realizada.

Índice

Índice de tablas.....	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de anexos	x
Resumen ejecutivo.....	iii
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Problema y metodología de investigación	6
1. Definición del problema	6
2. Preguntas de investigación.....	6
3. Objetivos de la investigación	6
3.1 Objetivo general.....	7
3.2 Objetivos específicos	7
4. Metodología de investigación	7
5. Alcances y limitaciones	11
Capítulo III. Marco conceptual	12
1. Sustento legal para la implementación de una Plataforma Itinerante de Acción Social en el Lago Titicaca	12
2. Empleo de una Plataforma Itinerante de Acción Social en el Lago Titicaca.....	13
3. Análisis comparado respecto de experiencias regionales de acercamiento del Estado a las poblaciones Amazónicas	14
3.1 Perú.....	15
3.2 Colombia.....	16
3.3 Ecuador	17
3.4 Brasil.....	18
4. Las PIAS en el marco de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)....	19
Capítulo IV. Ambiente de investigación y marco referencial de la PIAS Lago Titicaca	21
1. Actores	21
2. Identificación de brechas atendidas por la PIAS Lago Titicaca	24
3. Mecanismos y modalidades anteriores y presentes para la entrega de servicios	26

3.1 En el sector público.....	26
3.1.1 Nacional.....	27
3.1.2 Internacional	27
4. Normativas.....	29
Capítulo V. Unidad de cumplimiento: comprender el desafío de la entrega.....	30
1. Entrevistas en profundidad	31
2. Entrevistados.....	32
3. Resultados.....	33
3.1 Comunidades de los Uros	33
3.2 Director Ejecutivo del Programa Nacional PAIS	34
3.3 Director Regional de Educación de Puno	34
3.4 Funcionario del Laboratorio Descentralizado del Instituto del Mar del Perú en Puno ...	35
3.5 Director Regional de Salud de Puno	36
3.6 Director del Área Funcional de Atención Integral de la Salud	36
3.7 Capitán de Puerto de Puno	37
3.8 Comandante de la PIAS Lago Titicaca	37
3.9 Funcionario del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	38
4. Análisis de los resultados	39
5. Identificación de brechas sociales en la Región Puno	49
5.1 Gobierno Regional de Puno.....	49
5.2 Obstáculos para el desarrollo inclusivo según la OCDE	52
5.3 Identificación de brechas sociales.....	52
Capítulo VI. Propuesta de usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS Lago Titicaca que generen valor público y contribuyan al cierre de brechas sociales.....	56
1. Acciones realizadas por la PIAS Lago Titicaca que contribuyen al cierre de brechas identificadas por el Gobierno Regional de Puno.....	57
2. Acciones realizadas por la PIAS Lago Titicaca no alineadas con los objetivos del Gobierno Regional de Puno.....	59
3. Elaboración de propuestas de usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS Lago Titicaca que generen valor público y contribuyan al cierre de brechas sociales	60
3.1 Propuesta de adecuación de oferta existente y de oportunidades de mejora de la PIAS Lago Titicaca implementando usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS	61

3.1.1 Ofrecer pasantías a bordo de la plataforma a estudiantes de Instituciones de Educación Superior no Universitaria (IESNU)	61
3.1.2 Realizar visitas guiadas a bordo dirigidas a los funcionarios públicos de las entidades participantes para que interioricen la labor que viene realizando la PIAS en beneficio de la población.....	61
3.1.3 Montar a bordo de la PIAS una exposición itinerante rotativa entre cada comunidad para que se difunda información turística y se promocióne su artesanía y sus productos .	61
3.1.4 Programar acciones sociales binacionales para fortalecer la integración en zonas de frontera y limítrofes	62
3.1.5 Monitorear el agua para consumo humano de los poblados, mediante la incorporación de personal técnico para efectuar la toma y análisis de muestras	62
3.1.6 Implementar un auditorio multiusos con capacidad de video conferencias, conectividad y ayudas audiovisuales para brindar charlas, exposiciones y dinámicas diversas	62
3.1.7 Promover el consumo de productos locales con alto contenido nutricional	62
3.1.8 Incorporar un ecógrafo portátil debido a la dificultad para poder embarcar al usuario en la plataforma	63
3.1.9 Fusionar en una única ventanilla la atención para los programas, SIS, Juntos y Pensión 65, liberando espacios y recursos para uso alternativo	63
3.1.10 Implementar una oficina con facilidades de comunicaciones, internet, brindando servicios de conectividad a portales institucionales de las entidades públicas y otras, para ser usada por entidades locales que así lo requieran	63
3.1.11 Asesorar técnicamente a las comunidades agrícolas de las islas mediante la incorporación de personal del Ministerio de Agricultura	63
3.1.12 Asesorar técnicamente en acuicultura a las comunidades de la zona insular incorporando a personal del Ministerio de la Producción	63
3.1.13 Generar información estadística relacionada a la calidad del agua, condiciones de viento, temperatura y pureza de las aguas del lago incorporando la participación de personal del Instituto del Mar del Perú-Sede Puno	64
3.1.14 Generar información estadística relacionada al monitoreo de las aguas del lago, de especies forestales nativas y exóticas, de flora y fauna del lago, de las condiciones climáticas y ambientales existentes incorporando la participación de personal del Ministerio del Ambiente	64
3.2 Elaborar un sistema informático respaldado por una base de datos estructurada que registre toda la información que genera la plataforma y que luego estará disponible para todas las	

entidades y organizaciones generando información validada para el estudio y toma de desiciones impactando transversalmente en todos los objetivos estratégicos	64
Conclusiones	66
Bibliografía	68
Anexos	73
Notas biográficas	80

Índice de tablas

Tabla 1.	Actores con alta influencia y alta importancia	23
Tabla 2.	Actores con baja influencia y alta importancia	24
Tabla 3.	Actores con baja influencia y baja importancia	24
Tabla 4.	Itinerario primera campaña PIAS Lago Titicaca.....	39
Tabla 5.	Itinerario segunda campaña PIAS Lago Titicaca.....	40
Tabla 6.	Brechas de demanda según proyecto para el año 2017 y atenciones brindadas durante las campañas año 2017	41
Tabla 7.	Atención real año 2017 en términos porcentuales con relación a la demanda según proyecto para el año 2017	43
Tabla 8.	Variación de la demanda de los servicios brindados entre la primera y segunda campaña 2017	44
Tabla 9.	Total de atenciones brindadas por las entidades participantes durante las campañas del 2017	46
Tabla 10.	Porcentaje de cumplimiento de la demanda vs total de atenciones brindadas ...	47
Tabla 11.	Atención real optimizada al año 2017 en términos porcentuales con relación a la demanda según proyecto para el año 2017	47
Tabla 12.	Resumen ejecutivo del Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021	51
Tabla 13.	Objetivos estratégicos institucionales 2018-2020	53
Tabla 14.	Brechas sociales de los objetivos estratégicos institucionales	55
Tabla 15.	Brechas intervenidas por la PIAS Lago Titicaca en las campañas del 2017	58

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Componentes de Unidad de Cumplimiento aplicados al Trabajo de Investigación	4
Gráfico 2.	Primer ciclo de investigación cualitativa	9
Gráfico 3.	Segundo ciclo de investigación cualitativa	9
Gráfico 4.	Tercer ciclo de investigación cualitativa	10
Gráfico 5.	Cuarto ciclo de investigación cualitativa	10
Gráfico 6.	Actores en el PIAS Lago Titicaca	22
Gráfico 7.	Configuración articulada de actividades ilícitas en la Amazonía peruana	28
Gráfico 8.	Distribución de la población asistente a la segunda campaña	40
Gráfico 9.	Tendencia de la demanda del programa Pensión 65, servicios de obstetricia y teleconsultas	42
Gráfico 10.	Tendencia de la demanda de los servicios de enfermería, laboratorio, medicina del Seguro Integral de Salud (SIS)	42
Gráfico 11.	Diagrama de tela araña de la atención a la demanda proyectada de los servicios según el Estudio de Preinversión	43
Gráfico 12.	Atenciones realizadas primera campaña versus segunda campaña	45
Gráfico 13.	Diagrama de tela araña de la atención real optimizada a la demanda de los servicios año 2017	48

Índice de anexos

Anexo 1.	Distancias a los establecimientos de salud	74
Anexo 2.	Mapa de ubicación de los establecimientos del programa Tambos en el área del Lago Titicaca	75
Anexo 3.	Ubicación de los centros de referencia y puestos de salud relevantes.....	76
Anexo 4.	Riesgo de embarque para adultos mayores.....	77
Anexo 5.	Propuesta de mejora de los servicios brindados por la plataforma.....	78

Capítulo I. Introducción

El presente trabajo de investigación analiza los alcances del Proyecto de Inversión Pública (PIP) denominado “Ampliación y mejoramiento de los servicios públicos y programas sociales a través de la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) en el ámbito insular del Lago Titicaca, Región Puno” y su contribución al cierre de brechas sociales de las poblaciones insulares del Lago Titicaca. Cabe señalar que la embarcación correspondiente al PIP PIAS Puno, fue bautizada con el nombre de “Plataforma Itinerante de Acción Social Lago Titicaca” (PIAS Lago Titicaca); por lo que lo correcto es emplear dicho nombre y no el que figura en el PIP.

Como resultado de los viajes realizados a Puno, las visitas y entrevistas a directores y funcionarios públicos de diferentes sectores involucrados, los informes a los que se tuvieron acceso a bordo de la PIAS Lago Titicaca, y a la información recabada directamente de los usuarios en las comunidades insulares del Lago Titicaca, los autores vieron por conveniente emplear para el presente trabajo la metodología denominada Unidad de Cumplimiento, también conocida por el nombre de *Delivery Unit* (DU por sus siglas en inglés), quedando el título del presente trabajo de investigación redactado de la manera siguiente: “PIAS Lago Titicaca: una propuesta para un mejor y mayor impacto social”.

Por su configuración geográfica natural, las poblaciones y comunidades asentadas a lo largo de los diversos ríos de la Amazonía han estado históricamente alejadas de la modernidad y de los beneficios del desarrollo y de la posibilidad del Estado de llegar a ellas y atender las necesidades básicas de sus pobladores. Esta situación originó que la mayoría de las comunidades nativas no hayan estado incluidas de las políticas públicas, por el contrario, expuestas a la vulneración de sus derechos al recibir servicios con bajos estándares de calidad, generando los mayores índices de pobreza y pobreza extrema, desnutrición crónica y desigualdad y los más bajos porcentajes de acceso a los servicios básicos (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [Midis] 2016).

Las unidades fluviales, componentes de la Fuerza Naval de la Amazonía de la Marina de Guerra del Perú, participan en la ejecución de las políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social del país (Presidencia de la República 2012), particularmente en la Amazonía, mediante la realización de intervenciones denominadas Acciones Cívicas, llevándoles a sus pobladores atención médica básica y apoyo limitado en la atención de necesidades básicas, evidenciándose la necesidad de realizar estas campañas -económica y logísticamente sostenibles- con mayor

periodicidad, mejorando las prestaciones y trasladando a bordo a representantes de otras entidades del Estado bajo un esquema de trabajo articulado.

La visión de llevar seguridad y desarrollo sirvió para que el Estado encuentre una oportunidad y ejecute acciones sociales sostenibles y que involucren la participación de entidades privadas y públicas. Es en este contexto que el Estado diseña la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) con el objetivo de desarrollar y ejecutar acciones que respondan a estrategias que permitan contribuir a cerrar las brechas sociales identificadas. Para ello es indispensable la participación de diversas entidades del Estado, en los niveles de gobierno que les correspondan, a través de intervenciones articuladas intersectoriales, respetando la diversidad cultural de las comunidades. Así, la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), aprobada con el Decreto Supremo N°003-2016-MIDIS (Midis 2016), plantea como objetivo general: «Mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la población de las comunidades nativas de la Amazonía mediante la intervención intergubernamental e intersectorial articulada»; y como objetivos específicos los siguientes: «Ofertar servicios itinerantes y fijos de calidad y culturalmente pertinentes; proveer los servicios que oferta el Estado y acceso a los mismos; promover la inclusión económica de los hogares de las comunidades; facilitar información sobre la disponibilidad y el acceso a los servicios que brinda el Estado; así como los derechos ciudadanos que tienen los pobladores de las comunidades de hacer uso de estos».

En ese sentido, la EASS define cinco ejes estratégicos: «Eje estratégico 1: nutrición infantil; Eje estratégico 2: desarrollo infantil temprano; Eje estratégico 3: desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes; Eje estratégico 4: inclusión económica; y, Eje estratégico 5: protección del adulto mayor». Para llevar la oferta de servicios del Estado a los poblados y cumplir con los objetivos descritos, teniendo en cuenta las características territoriales y la dispersión de la población, la EASS considera el empleo de dos componentes: el primero, a través del Programa Nacional Tambos, que es un espacio físico permanente al cual los pobladores deben acercarse para recibir los servicios; y el segundo componente, que es una oferta móvil mediante una embarcación denominada Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS), a través de la cual el Estado brinda diversos servicios (Banco de la Nación, Programa Juntos, Programa Pensión 65, Ministerio de Salud, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil); contándose actualmente en el Área de la Amazonía con cuatro embarcaciones denominadas Buque Armada Peruana (BAP) Río Morona, BAP Río Napo, BAP Río Putumayo I, y BAP Río Putumayo II.

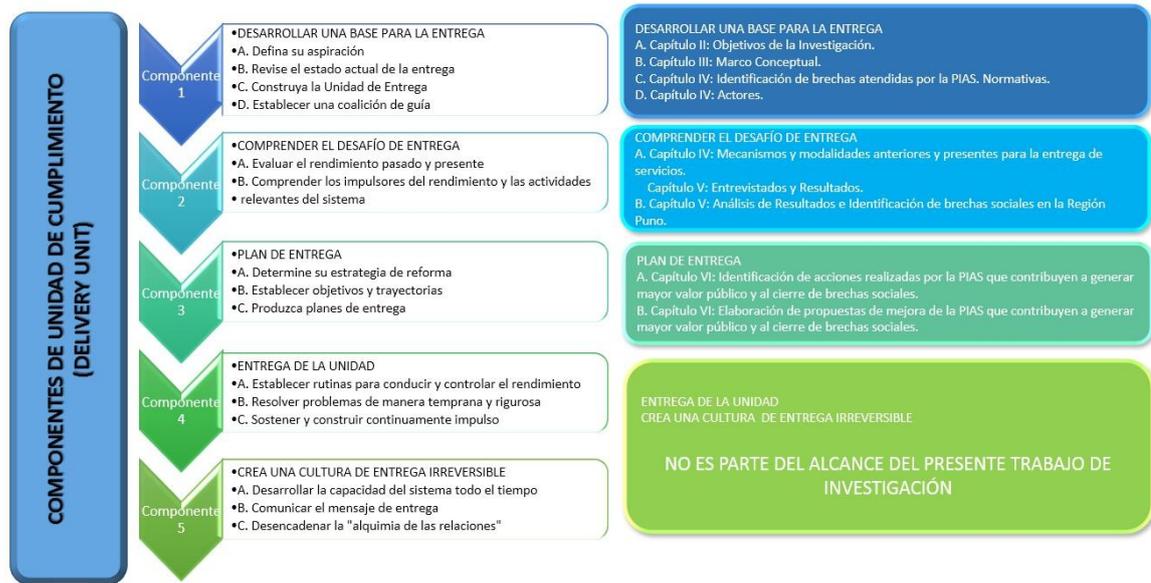
Tomando como referencia los resultados obtenidos en la aplicación de esta estrategia en la realidad de la Amazonía, el Estado decide replicarla en el Lago Titicaca de manera idéntica, sin considerar ninguna adaptación ni a la oferta de servicios ni a la estructura de la embarcación, enfocando su acción en la atención a las poblaciones de la zona insular, para lo cual implementó el PIP denominado “Ampliación y mejoramiento de los servicios públicos y programas sociales a través de la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) en el ámbito insular del Lago Titicaca, Región Puno”, con una inversión programada en el horizonte del proyecto (10 años) de S/ 65.392.303 (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] 2017).

Según lo establecido en el Estudio de Preinversión del Proyecto de Inversión Pública a nivel perfil, realizado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el proyecto se enfoca en atender a 9.443 pobladores de 104 poblados de las 76 islas del Lago (Secretaría de Gestión Pública 2014).

A diferencia del aislamiento geográfico por el difícil acceso a las comunidades en la Amazonía, el Lago Titicaca cuenta con una vía terrestre que lo circunda, lo que hace que las poblaciones de la zona insular no tengan similares características de aislamiento. Del mismo modo y tal como se advierte en el anexo 1, a comparación con las localidades de la Región Amazónica, los pobladores de las zonas insulares del Lago Titicaca cuentan con establecimientos de salud cercanos a sus localidades, así como con locales del Programa Nacional Tambos, tal como se puede apreciar en el anexo 2. Del mismo modo, en el anexo 3 se puede verificar la localización de los establecimientos de salud de referencia y los puestos de salud más importantes en el área del Lago.

Siendo evidente que el diseño e implementación de la PIAS Lago Titicaca obedece a la réplica de un programa para la Región Amazónica y que, de otro lado, la zona insular del Lago tiene una realidad geográfica, económica y cultural distinta que hacen que la plataforma -que ya se encuentra implementada- presente problemas de diseño y concepción insuperables, es por lo tanto, objetivo del presente trabajo de investigación proponer la adaptación y uso de lo ya existente, dándole usos diferentes a los contemplados en el PIP y así lograr beneficios para la sociedad antes no contemplados, para lo cual se realizará, conforme a la secuencia metodológica que propone la Unidad de Cumplimiento en el análisis de la PIAS Lago Titicaca para el logro de cierre de brechas para el cual fue creado, analizando los estudios de brechas existentes, contrastando la realidad mediante estudios de campo en los que se entrevistará a diversos actores.

Gráfico 1. Componentes de Unidad de Cumplimiento aplicados al Trabajo de Investigación



Fuente: Elaboración propia, 2018.

De esta forma se ha identificado que es posible implementar otras acciones e incorporar a otras entidades del Estado para que dicha plataforma se emplee también como instrumento del propio Estado y así generar valor público desde otras perspectivas dándole un uso diferente e innovador y, de manera indirecta, contribuir a atender brechas sociales que originalmente no eran parte del PIP, lográndose así un mejor y mayor impacto social respecto de la inversión ya realizada.

En el capítulo siguiente se plantea el problema a tratar, las preguntas a resolver y los objetivos generales y específicos del presente trabajo. Adicionalmente, se expone la metodología de investigación. En el tercer capítulo se revisará el marco legal pertinente, se expondrá el marco conceptual del empleo de la plataforma y se analizarán, mediante el método de comparación (benchmarking), experiencias similares de acercamiento a las poblaciones de la Amazonía; así como, el concepto de Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad que sustenta el empleo de la PIAS Lago Titicaca. En el cuarto capítulo se analizarán a los actores y se describirán las brechas sociales que el PIAS Lago Titicaca tiene como objetivo atender. En el quinto capítulo se muestra el trabajo de campo, que consistió en entrevistas en profundidad realizadas a una serie de actores en el mismo ámbito de implementación del PIAS Lago Titicaca y, lo más importante, la identificación de las brechas sociales existentes en la Región Puno, las que han sido ratificadas por estos actores.

Finalmente, en el sexto capítulo se desarrollará la propuesta de mejora. En la conclusión se presenta una discusión de los resultados del presente trabajo con la finalidad de lograr un mejor y mayor impacto social.

Capítulo II. Problema y metodología de investigación

1. Definición del problema

Se ha implementado una Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) para atender a las poblaciones insulares del Lago Titicaca, copiando el modelo que actualmente viene operando en la región Amazónica, sin haber sido adecuado a la realidad existente en dicha región insular.

2. Preguntas de investigación

- ¿Se encuentra identificado plenamente el problema que se desea resolver?
- ¿Las brechas que atiende la PIAS Lago Titicaca son parte de las brechas identificadas por el Gobierno Regional de Puno?
- De las brechas identificadas por el Gobierno Regional de Puno, ¿en cuales podría la PIAS Lago Titicaca contribuir al cierre?
- ¿Cómo podría la PIAS Lago Titicaca contribuir al cierre de las brechas identificadas por el Gobierno Regional de Puno antes señaladas?
- ¿El diseño y concepción de la plataforma y su oferta de servicios es consistente con la realidad de la demanda?
- ¿Cuáles son los problemas estructurales en la implementación de la PIAS Lago Titicaca?
- ¿Cómo afectan los problemas estructurales a la oferta de servicios? ¿Es posible subsanarlos?
- ¿Considerando los problemas estructurales en la implementación que tiene la PIAS Lago Titicaca y dada la inversión ya realizada por el Estado en su construcción y puesta en marcha, es posible darle usos alternativos no contemplados en el PIP que generen valor público y contribuyan al cierre de brechas sociales?
- ¿Qué beneficios para el Estado y la sociedad se podrían generar con este nuevo enfoque?

3. Objetivos de la investigación

La presente investigación tiene dos categorías de objetivos: generales y específicos. Los objetivos generales están los referidos a la problemática en general y su contexto en torno a la situación actual del programa PIAS Lago Titicaca en articulación con el enfoque de cierre de brechas. Los objetivos específicos, de otro lado, delimitan con mayor detalle lo que se espera resolver a través de la metodología de Unidad de Cumplimiento (*Delivery Unit*).

3.1 Objetivo general

Diseñar una propuesta para el uso más eficiente de la PIAS Lago Titicaca, tomando en consideración sus capacidades y limitaciones, que permita incorporar usos complementarios que generen mayor valor público y contribuya en mayor medida al cierre de brechas en la zona de influencia del Lago Titicaca, Región Puno.

3.2 Objetivos específicos

- Identificar y determinar los actores primarios y secundarios que participan en la problemática.
- Realizar un diagnóstico de la solución implementada con el Proyecto de Inversión Pública identificado con código SNIP 293924, denominado “Ampliación y mejoramiento de los servicios públicos y programas sociales a través de la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) en el ámbito insular del Lago Titicaca, Región Puno”, identificando sus limitaciones.
- Identificar actividades y/o acciones que pueden ser realizadas a bordo de la embarcación, no contempladas en el PIP que permitan contribuir al cierre de brechas establecidas por el Gobierno Regional de Puno.
- Proponer cambios, mejoras y/o incorporación de nuevas tareas que permitan un uso más eficiente de la inversión ya realizada, que contribuyan a generar mayor valor público y contribuir al cierre de las brechas sociales.

4. Metodología de investigación

El presente trabajo explora los componentes y actores referidos al Programa PIAS Lago Titicaca, buscando comprenderlos desde la perspectiva de su impacto en los grupos sociales sobre los cuales el programa tendrá influencia, obediendo estas características a la secuencia planteada por Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio para investigaciones cualitativas (Hernández *et al.* 2014:358).

Considerando que este programa y su proceso de implementación se encuentran, a la fecha de elaboración del presente trabajo, en su fase inicial de afianzamiento, es necesario conocer con mayor profundidad, los fundamentos propios de las características geográficas, culturales, sociales, económicas y otras que se encuentren o pueden encontrarse relacionadas con dicho programa y con la propuesta de mejora que se pretende presentar.

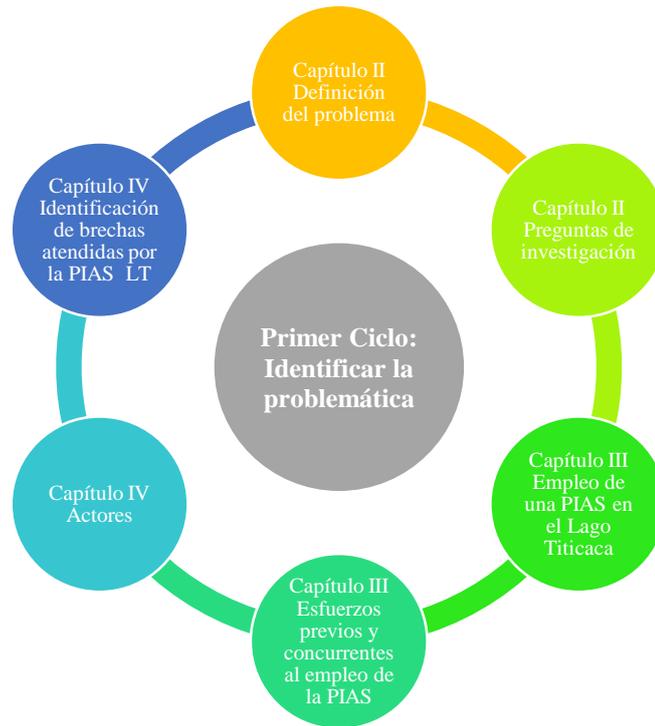
Es preciso señalar que, en la revisión bibliográfica realizada sobre este caso en particular, no ha sido posible identificar bibliografía cuantitativa de interés sobre el tema. Para el proceso de investigación planteado se tendrá que tomar en consideración que, por las características propias del tema elegido, este trabajo será abierto, enfocándose en aquellos conceptos relevantes conforme el estudio sea complementado a través de la revisión de la literatura, el proceso de levantamiento de información en el trabajo de campo a realizar, el contexto propio y todo aquello que la intuición permita identificar. Por consiguiente, la comprensión de todas las aristas relacionadas con el problema de investigación se fundamentará en los antecedentes externos e internos tanto presentes como pasados relacionados a éste.

La finalidad de este trabajo, será entonces, comprender el problema a tratar, proponer mejoras y usos alternativos de la plataforma aportando información para la mejor toma de decisiones a fin de poder realizar un cambio y contribuir a la transformación de la realidad expresada con el cierre de las brechas sociales y lograr que las personas y las entidades sean conscientes de la importancia de su participación en este proceso para lo cual, conforme a la metodología de investigación cualitativa, se empleará el diseño de investigación-acción propuesto por Hernández *et al.* (2014:496).

Por otro lado, Hernández *et al.* (2014) proponen los siguientes ciclos para la investigación cualitativa:

- Detectar el problema de investigación, clarificarlo y diagnosticarlo (ya sea un problema social, la necesidad de un cambio, una mejora, entre otros).
- Formular un plan o programa para resolver el problema o introducir el cambio.
- Implementar el plan o programa y evaluar resultados.
- Realimentar los ciclos, lo cual conduce a un nuevo diagnóstico y a una nueva espiral de reflexión y acción (Hernández *et al.* 2014:498).

Gráfico 2. Primer ciclo de investigación cualitativa



Elaboración:

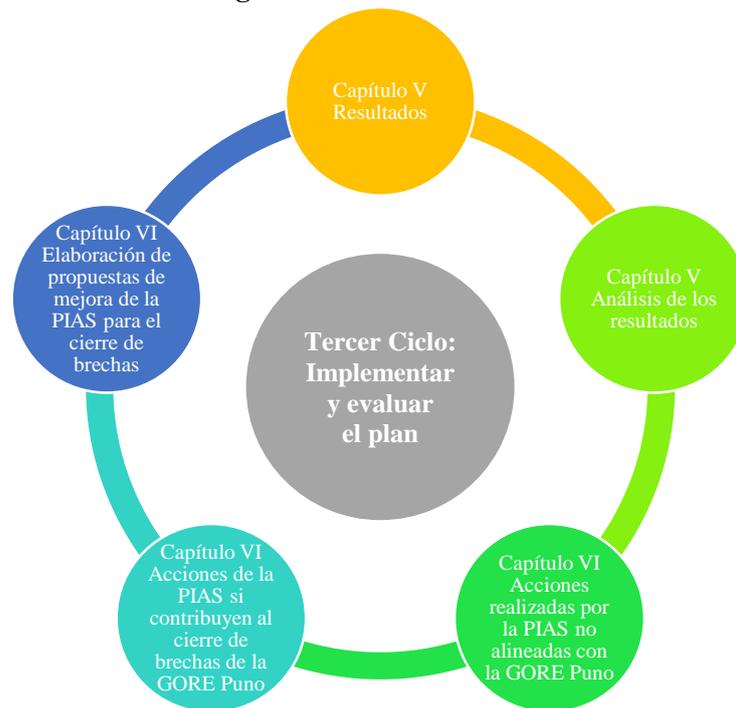
Propia, 2018.

Gráfico 3. Segundo ciclo de investigación cualitativa



Elaboración: Propia, 2018.

Gráfico 4. Tercer ciclo de investigación cualitativa



Elaboración:

Propia, 2018.

Gráfico 5. Cuarto ciclo de investigación cualitativa



Elaboración: Propia, 2018.

Para el proceso de la investigación y las secuencias para la elaboración de la propuesta de mejora los autores se apoyarán en la secuencia metodológica propuesta para el establecimiento de unidades de cumplimiento conforme lo señalado por Michael Baber, Andy Moffit y Paul Kihn en su libro “Deliverology 101: A Field Guide For Educational Leaders”, (Baber *et. al.* 2011), sin llegar a constituir tal unidad de cumplimiento, sino -simplemente-, empleando dicha metodología para la identificación y la formulación de las propuestas finales de mejora. Conforme a esta secuencia metodológica y al orden del proceso de investigación cualitativo para el diseño de investigación-acción, los autores explicarán de manera sucinta la secuencia metodológica y cómo se aplicará en el diseño de la propuesta de mejora.

Alineado a esta secuencia, Baber *et. al.* (2011) proponen para el diseño de una unidad de cumplimiento el establecimiento de los siguientes componentes:

- **Desarrollar los fundamentos de la entrega de servicios.** En este componente se definirán los alcances del trabajo, para lo cual se revisará el estado actual del programa.

- **Comprender los retos de la entrega de servicios.** En este componente se evaluará el pasado y el presente de la prestación del servicio y se identificará a los actores y actividades relevantes.
- **Planear la entrega de servicios.** En este componente se determinará la estrategia y se propondrán objetivos con los que se espera brindar mejoras (Baber *et al.* 2011).

Los últimos dos componentes de la metodología de unidad de cumplimiento están referidos a conducir la entrega de servicios, y a crear una cultura irreversible de la entrega de servicios. Ambos no serán parte del presente trabajo de investigación, puesto que no se pretende abarcar las etapas de implementación y seguimiento. Se concluirá el trabajo con la proposición de los indicadores correspondientes y la presentación de las conclusiones.

5. Alcances y limitaciones

El presente trabajo de investigación estudia la situación actual de la contribución que realiza actualmente la PIAS Lago Titicaca al cierre de brechas sociales existentes en el área de influencia de su operación y busca identificar oportunidades de mejora en su empleo, a fin de generar mayor beneficio social. Tal como se ha mencionado anteriormente, no se ha podido encontrar la existencia de estudios anteriores referidos a este problema, correspondiendo el alcance de la presente investigación a un estudio de carácter exploratorio. (Hernández *et al.* 2014:91).

Las principales limitaciones que se han encontrado para la realización del presente trabajo de investigación están referidas a:

- La no existencia de investigaciones anteriores referidas al estudio de este problema.
- La poca disposición de algunas autoridades locales y regionales de brindar información relacionada a las acciones que vienen realizando para el cierre de brechas.
- La diversidad cultural existente entre las poblaciones beneficiarias.
- La dificultad existente para establecer comunicación directa debido a los diferentes idiomas utilizados en la zona, principalmente.
- Las condiciones geográficas y climatológicas constituyeron una limitación para la realización del trabajo de campo.
- El tiempo disponible para la realización del presente trabajo.

Todo lo antes mencionado ha determinado la necesidad de acotar los alcances de la investigación a las actuales.

Capítulo III. Marco conceptual

1. Sustento legal para la implementación de una Plataforma Itinerante de Acción Social en el Lago Titicaca

Sustentada en la experiencia de acercamiento a las poblaciones más alejadas que el Estado Peruano lleva a cabo desde el año 2013, mediante el empleo de Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) en los ríos navegables de la Amazonía, el año 2014 la Presidencia de la República tomó la decisión de replicar dicha experiencia en las aguas del lago navegable más alto del mundo, el Lago Titicaca. Para ello la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) mediante Resolución Ministerial N°278-2015-PCM (2015), en su calidad de unidad formuladora (Secretaría de Gestión Pública) y unidad ejecutora (Secretaría General – OGA), prueba la transferencia de recursos públicos para la ampliación y mejoramiento de los servicios públicos y programas sociales a través de la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) en el ámbito insular del Lago Titicaca por un monto de S/ 14.081.219.00, y encargó a la empresa Servicios Industriales de la Marina (SIMA PERU), en su calidad de unidad ejecutora de la construcción, la elaboración del expediente técnico Plataforma Itinerante de Acción Social PIAS-Puno. Dicho expediente fue revisado y evaluado por los organismos técnicos de la Marina de Guerra del Perú, en su calidad de entidad a cargo de la operación itinerante y mantenimiento de la citada plataforma.

Cabe señalar que, desde los estudios de preinversión, la unidad formuladora (SGP-PCM) dispuso que «[...] se planteará la construcción de un nuevo buque o embarcación de tres cubiertas que estará diseñada siguiendo los estándares para embarcaciones similares y trabajará con las mismas exigencias de operación que las que vienen prestando este servicio en las zonas alejadas de la Amazonía»; lo que indica que lo que se debía replicar era la calidad de los servicios brindados así como la debida y oportuna articulación entre las entidades públicas involucradas en la implementación de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) «[...] dirigida a los pueblos indígenas con énfasis en la Amazonía», cuyo objetivo es el de «[...] mejorar las condiciones de vida y desarrollo de las poblaciones indígenas de la Amazonía, a partir de la articulación de las intervenciones intersectoriales e intergubernamentales orientadas al logro de los objetivos previstos»; y cuya norma legal fuera aprobada mediante Decreto Supremo N°003-2016-MIDIS publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de mayo de 2016 (Midis 2016). La citada norma legal incorpora en su contenido el “Diagnóstico sobre la situación actual de las Comunidades Nativas de la Amazonía”, no considerándose, por lo tanto, para efectos del diseño del PIAS Lago Titicaca, el diagnóstico de la población circunlacustre e insular del Lago.

El Decreto Supremo N°013-2017-MIDIS, publicado en el diario oficial El Peruano el 06 de septiembre de 2017 (Midis 2017), establece la creación del Programa Nacional denominado Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) sobre la base del Programa Nacional Tambos, dando facultades a fin de coordinar las intervenciones dirigidas a lograr el desarrollo y la protección de las poblaciones rural y rural dispersa, a través de las PIAS u otras. La presente norma incorpora ambos programas sociales (PIAS y Tambos) a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), derogándose de manera complementaria el Decreto Supremo N°004-2017-VIVIENDA (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [MVCS] (2017). De esta manera, a través de la promulgación de la citada norma, se busca fortalecer la intervención del Estado en los tres niveles de gobierno vinculados con el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad.

2. Empleo de una Plataforma Itinerante de Acción Social en el Lago Titicaca

La Plataforma Itinerante de Acción Social se concibió como una plataforma móvil sobre la cual puedan trasladarse funcionarios, bienes y equipos de diversas entidades del Estado para, de manera articulada, brindar diversos servicios a la población en general pero que, por las características geográficas de la Amazonía, demanden que su traslado se realice empleando los ríos. La finalidad del acercamiento del Estado a las poblaciones responde -entre otros- a la necesidad del cierre de brechas sociales; sin embargo, esto no siempre fue así. Históricamente, la presencia del Estado en las zonas de frontera respondió a la necesidad de brindar seguridad y asegurar la defensa territorial; buscando que la población llegue a identificarse con la noción de un Estado centralista, cuyas leyes, organización y estructura de poderes no siempre respondieron a la realidad ni mucho menos a los intereses de las poblaciones alejadas de la ciudad capital, más aún de aquellas asentadas en zonas de fronteras, cuyas costumbres y tradiciones responden más bien a cuestiones de carácter étnico. Esta situación no corresponde únicamente a una realidad exclusiva del país, por el contrario, responde a una realidad propia de las poblaciones de la Amazonía, cuya extensión abarca territorios de países con los que se comparten fronteras, tales como Brasil, Colombia y Ecuador.

Dicha realidad también se ve replicada en Venezuela, Guyana, Surinam e incluso en la zona de selva de Bolivia, cuyas poblaciones asentadas a lo largo de las márgenes de los ríos navegables comparten características históricas, sociales, culturales, étnicas y económicas muy parecidas a lo largo de su existencia y que, hoy en día, los Estados reconocen y respetan, por lo que realizan esfuerzos de carácter interestatal, intersectorial e interagencial de manera conjunta y articulada

bajo la figura de convenios, tratados y planes suscritos entre ellos, a fin de no solo llegar a sus respectivas poblaciones para brindarles los servicios básicos que demanden, sino para combatir la delincuencia organizada transfronteriza, y asegurar las condiciones propicias para alcanzar el bienestar, el desarrollo y el crecimiento de sus respectivas poblaciones.

La finalidad del empleo de esta plataforma, es pues incrementar el acceso a los servicios públicos y programas sociales a las poblaciones circunlacustre e insular del Lago Titicaca, a través de la articulación de los esfuerzos multisectoriales realizados por el Midis; el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP); el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec); la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida); el Banco de la Nación (BN); la Dirección Regional de Salud – Puno; la Dirección Regional de Educación – Puno; el Sistema Integrado de Salud (SIS); los Servicios de Detección y Prevención de la violencia infantil; así como de los Programas Sociales Pensión 65; Juntos y Beca 18; buscando mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos, brindar acceso a oportunidades y contribuir al desarrollo de sus propias capacidades.

3. Análisis comparado respecto de experiencias regionales de acercamiento del Estado a las poblaciones Amazónicas

Para contextualizar el espacio sobre el cual se realizaron las primeras experiencias para la implementación y empleo de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), es importante señalar que la Amazonia es una vasta región con 7,4 millones de kilómetros cuadrados que representa el 4,9% del área continental mundial, y cubre extensiones que involucran a ocho países de América del Sur (Brasil posee el 67,8%; Bolivia, 9,8%; Perú, 8,8%; Colombia, 6,4%; Guyana, 2,9%; Surinam, 1,9%; Ecuador, 1,6%; y Venezuela, 0,7%). Cabe señalar que los países antes mencionados conforman la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] 2013).

La cuenca del río Amazonas es la más grande del mundo, con un promedio de 230.000 m³ de agua por segundo, lo que corresponde aproximadamente al 20% del agua dulce en superficie terrestre mundial, sin mencionar otras cuencas existentes en la anteriormente citada región (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] y Patrimonio Natural 2013).

A continuación, se realizará un análisis comparado respecto de las experiencias regionales de acercamiento a las poblaciones de la Amazonía, las cuales contribuyeron a la concepción de la

Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) y al empleo de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS):

3.1 Perú

La presencia de la Marina de Guerra del Perú en la Amazonía peruana data del 05 de enero de 1864, con el arribo del bergantín Próspero y de los vapores Pastaza, Morona, Napo y Putumayo, los cuales transportaban materiales y piezas para la implementación de la Factoría Naval (hoy Sima Iquitos S.R.L.). El arribo se produjo en lo que actualmente es el embarcadero de la ciudad de Iquitos, en cumplimiento con lo dispuesto por el gobierno del Mariscal Ramón Castilla. Años más tarde, mediante acuerdo por consenso, dicha fecha coincide con la fecha de la fundación de la ciudad de Iquitos, a través de la promulgación de la Ley N°14702, en la que se le señala como la fecha oficial de la fundación del Puerto Fluvial de Iquitos, sobre el río Amazonas, promulgada el 14 de noviembre de 1963, durante el primer gobierno del Arquitecto Fernando Belaunde Terry (Congreso de la República 1963).

Desde entonces, la presencia de dicha institución armada ha estado estrechamente ligada al crecimiento y desarrollo de la población de la citada ciudad en particular y de la región Amazónica en general. Por ello, la Marina de Guerra del Perú ha procurado atender los problemas de seguridad, pobreza, y desastres naturales, así como enfrentar las actividades ilícitas en dicha región. Para ello diseñó e implementó programas de acercamiento hacia las poblaciones ribereñas, comisionando a diversas embarcaciones para que se desplacen a lo largo de los ríos para atender a las poblaciones que se encontraban más alejadas de los centros urbanos y poblados, denominando a dichos programas “Acciones Cívicas” (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] 2015).

Es así que en los últimos años, en el marco del Convenio Binacional existente entre Perú y Colombia, y como parte del programa integrado de desarrollo social con sostenibilidad, se vienen realizando acciones cívicas y de control fluvial junto con la Armada de Colombia, cuya finalidad es reforzar e incrementar la presencia del Estado de manera integral en los poblados ribereños, cumpliendo el rol de vigilancia de fronteras, como parte de la política de seguridad de fronteras que la Marina de Guerra del Perú viene desarrollando a nivel nacional.

Como resultado de las acciones cívicas realizadas se pudo apreciar la existencia de grupos delincuenciales cada vez mejor organizados y, en contraparte, la insuficiente en algunos casos y

nula en otros, presencia del Estado, cuyas autoridades no encontraban una solución viable y sostenible en el tiempo, mediante la cual pudieran hacer llegar los diversos servicios que se requieren para el desarrollo de las poblaciones más alejadas y que se encuentran asentadas a lo largo de las cuencas de los ríos navegables de nuestra Amazonía. A la luz de esa experiencia es que se concibe el empleo de plataformas móviles como medio de proyección eficaz del Estado a fin de contribuir con el fortalecimiento de la estructura social.

Por ello durante el año 2012, con motivo de la realización de una acción cívica conjunta y bajo el concepto de economía de esfuerzo y trabajo integrado, es que se instala a bordo del BAP Morona, un módulo del Banco de la Nación para brindar atención a los pobladores ribereños. De manera similar, la Reniec instaló un módulo de registro itinerante para la actualización de Documento Nacional de Identidad (DNI) vía Internet en cada poblado, empleando la señal satelital. Asimismo, se sumaron a dicho esfuerzo brigadas médicas de la Dirección de Salud quienes, de manera conjunta con los médicos de la Sanidad Naval, brindaron atenciones médicas, odontológicas, obstétricas, de laboratorio, incorporando en las ecografías el uso de la telemedicina (La Región 2012). Este esfuerzo se constituyó en el pionero de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) y en el empleo de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) en la Amazonía peruana.

3.2 Colombia

Al igual que muchos países con los que el Perú comparte la Amazonía, la presencia estatal es muy limitada en aspectos de infraestructura y espacio, servicios públicos, salud, educación y protección ciudadana. Dicha ausencia ha permitido que se den las condiciones para el surgimiento, la persistencia y la consolidación de economías informales e ilegales (cultivos ilícitos, tráfico de armas, explotación y tráfico ilegal de madera y fauna silvestre, trata de personas, minería ilegal, entre otros) generando conflicto y violencia; lo que se ha traducido en escasas mejoras en las condiciones de vida para la población (salud, mortalidad infantil y educación).

Toda esta dinámica delincencial se vale de los ríos para el transporte y comercio de los ilícitos, los cuales son transfronterizos para países como Ecuador, Brasil y Perú. En este aspecto, es importante resaltar la cooperación existente entre los Estados de Perú y Colombia, que involucra la participación de sus gobiernos nacionales, regionales y locales; así como de diversas instituciones y organizaciones estatales, fuerzas armadas y fuerzas policiales; y de sus autoridades políticas en general. Ambos estados realizan esfuerzos de manera conjunta en beneficio de las

poblaciones de ambos países que habitan en las riberas de los ríos Putumayo y Amazonas, brindándoles servicios en medicina general, odontología, programa de prevención y planificación familiar, valoración nutricional, recreación, lecturas compartidas y entrega de donaciones, tales como kits escolares, kit de aseo, ropa, juguetes y elementos deportivos (Editorial Amazónico 2017).

3.3 Ecuador

La región fronteriza peruano-ecuatoriana se extiende desde la zona costera del Pacífico hasta la selva húmeda tropical amazónica a lo largo de 1.529 km de longitud, de las cuales 831 km son terrestres y 698 km fluviales. Esta vasta región presenta una heterogeneidad de ecosistemas y una gran riqueza sociocultural; por lo que, los esfuerzos para contribuir con la integración y el fortalecimiento de las poblaciones fronterizas y las acciones del Estado para hacer frente y combatir la delincuencia organizada transfronteriza se traducen en mecanismos binacionales, tales como la Comisión Binacional Fronteriza Perú-Ecuador y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, Capítulo Perú s.f.). Dichas acciones, por parte de ambos Estados, se traducen en la protección a las poblaciones indígenas de la región Amazónica, combatiendo la deforestación y el cambio climático, así como en acciones para hacer frente a los delitos de carácter transfronterizo, como la minería y la tala ilegal.

Ecuador mantiene, con el Perú y con Colombia, mecanismos de alto nivel de coordinación orientados a beneficiar a las poblaciones de los tres países que radican en la zona de frontera. Dichos mecanismos son los encuentros presidenciales y gabinetes binacionales; la comisión binacional fronteriza y de mandos regionales de frontera; las acciones cívicas binacionales, los planes operativos binacionales; las jornadas binacionales de apoyo al desarrollo en la zona de frontera; los mecanismos de alto nivel de seguridad y de cooperación judicial; y, la creación de los fondos binacionales para proyectos en las zonas de frontera, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Al igual que Brasil, Colombia, y Perú, Ecuador ha adoptado, en su legislación, disposiciones específicas orientadas a proteger los derechos de los pueblos indígenas que radican en las zonas fronterizas de la región amazónica; así como el establecimiento de áreas territoriales protegidas (CIDH 2013). En ese sentido, se destaca la realización de acciones cívicas binacionales tanto en el ámbito terrestre como en el ámbito fluvial.

Las acciones cívicas binacionales que se realizan en las fronteras terrestres buscan dar impulso a los procesos de integración fronteriza y consolidar las relaciones entre los pueblos fronterizos, incrementar los niveles de seguridad frente a la delincuencia transfronteriza y satisfacer las necesidades de los pobladores en ámbitos de seguridad y salud, a través de la atención en medicina general, odontología, optometría, ginecología, pediatría, cirugía general, bacteriología, rehabilitación oral, psicología, nutrición, entre otros servicios; así como charlas en temas de prevención sobre el consumo de droga, medidas preventivas de seguridad, cómo evitar la violencia familiar y cómo formar una cultura de seguridad que beneficie a todos.

Las acciones cívicas binacionales en el ámbito fluvial se realizan con participación de los Ministerios del Interior (Policía Nacional), de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Justicia, Ambiente, de Educación, Inclusión Económica y Social, de Salud Pública, Defensa (Fuerzas Armadas), de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Deporte, entre otras agencias gubernamentales del Ecuador y sus contrapartes colombianas y peruanas (Ministerio del Interior del Ecuador 2017a, 2017b).

3.4 Brasil

Brasil es el país con mayor superficie Amazónica en su territorio. Es miembro de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), cuya secretaría permanente fue instalada en Brasilia en 2003 y comparte una triple frontera junto con Colombia y Perú.

Por la enorme extensión que representan sus fronteras con varios países de esta parte del continente sudamericano (Perú, Colombia, Venezuela y Guyana), Brasil cuenta con un Programa de Protección Integrada de Fronteras, cuyo objetivo es fortalecer la prevención, el control, la vigilancia y la represión de los delitos transfronterizos, tales como tráfico de combustible, minería ilegal, tala y comercialización de madera ilegal; entre otros. Para ello, el Estado Federativo del Brasil ha conformado el Comando Militar de la Amazonia, integrado por Fuerzas Militares Brasileñas, la Policía Federal, la Policía Federal de Carreteras y el Instituto Brasileño del Medioambiente y Recursos Naturales Renovables (Ibama), instituciones que llevan a cabo acciones conjuntas y coordinadas -como patrullajes fluviales- para combatir dichos delitos. Asimismo, en el marco de dichas acciones conjuntas, se realizan actividades de carácter social, brindando atención médica y odontológica; cortes de cabello y momentos de recreación (Barreto 2017).

Como podemos observar, el resultado de la experiencia y realidad identificadas por cada Estado, ha permitido que cada uno de ellos implementen estrategias de acción de acuerdo a la realidad social, demográfica, económica y geográfica de sus respectivos territorios; situación que contribuyó -en el caso peruano- a la implementación de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) y al diseño y empleo de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) de acuerdo a la realidad de nuestra Amazonía contribuyendo al acercamiento de diversos servicios del Estado a las poblaciones alejadas.

4. Las PIAS en el marco de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) fue creado mediante Ley N°29792 y tiene por finalidad contribuir con la mejora de la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, brindando el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con los sectores público y privado; así como, con la sociedad civil (Congreso de la República 2011).

El Ministerio de Defensa (Mindef) es facultado, mediante Decreto Legislativo N°1197-2015, para hacerse cargo de la operación, mantenimiento y ejecución de las Plataformas Itinerantes de Acción Social, incluyendo la denominada en ese entonces PIAS Puno con código SNIP 293924, posteriormente bautizada como PIAS Lago Titicaca, cuyo ámbito de acción corresponde al Lago Titicaca (Poder Ejecutivo 2015).

El Poder Ejecutivo, a través del Decreto Supremo N°003-2016-MIDIS, aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), bajo el control del Midis, en su calidad de ente rector de la política de desarrollo e inclusión social y de los programas sociales del Estado Peruano (Midis 2016). La EASS se conceptualiza como un mecanismo de gestión intersectorial e intergubernamental promovido por el Estado, cuyo objetivo es generar bienestar y desarrollo integral – sostenible y sustentable – en las cuencas de la Amazonía; tomando en cuenta los planes de desarrollo concertado y los planes operativos institucionales en el marco de las políticas públicas e instrumentos de gestión a nivel regional y local. Para ello cuenta con tres tipos de plataformas que le permiten al Estado articular sus actividades: Plataforma de Gestión Local, Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS), y Plataforma de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MIMP 2015).

Cabe señalar que mediante Decreto Supremo N°013-2017-MIDIS, se crea el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS), cuya rectoría y coordinación se encuentra a cargo del Midis incorporando dos modalidades de intervención; la primera denominada Modalidad Fija a través de las instalaciones del Programa Nacional Tambos, que inicialmente estuvo bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda; y la segunda denominada Modalidad móvil, fluvial y terrestre a través de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) (Midis 2017).

Capítulo IV. Ambiente de investigación y marco referencial de la PIAS Lago Titicaca

De acuerdo con la metodología de investigación de Hernández *et al.* (2014), en esta sección se describirá el ambiente en que se desarrolla el PIAS Lago Titicaca, que está alineado al desarrollo de una base para la entrega, primer componente del modelo conceptual de la Unidad de Cumplimiento (*Delivery Unit*). Para ello se revisará el estado actual del Proyecto PIAS Lago Titicaca para establecer una línea base para la entrega del producto final; base que permitirá interpretar los resultados del presente trabajo.

Esta descripción se plantea en cuatro partes: la primera abarca las categorías generales y perfiles recurrentes de los actores involucrados; una segunda que permitirá ver las brechas que el Proyecto PIAS Lago Titicaca plantea atender y que son los objetivos específicos del proyecto; en la tercera parte se dará una visión de proyectos similares realizados con anterioridad, y en la última parte se analizará la normativa sobre la que se sustenta el Proyecto PIAS Lago Titicaca.

La literatura empleada y sustento del capítulo a desarrollar se basa en la documentación propia del Proyecto PIAS Lago Titicaca y en documentos de proyectos similares a este, los cuales son escasos debido a las características particulares de este PIAS como, por ejemplo, que es el lago navegable más alto del mundo, se ubica en zona fronteriza con problemas de contrabando y otros delitos conexos, presenta contaminación en sus aguas, es zona turística y la población se caracteriza por ser multiétnica conservando cada una de ellas sus tradiciones y costumbres milenarias.

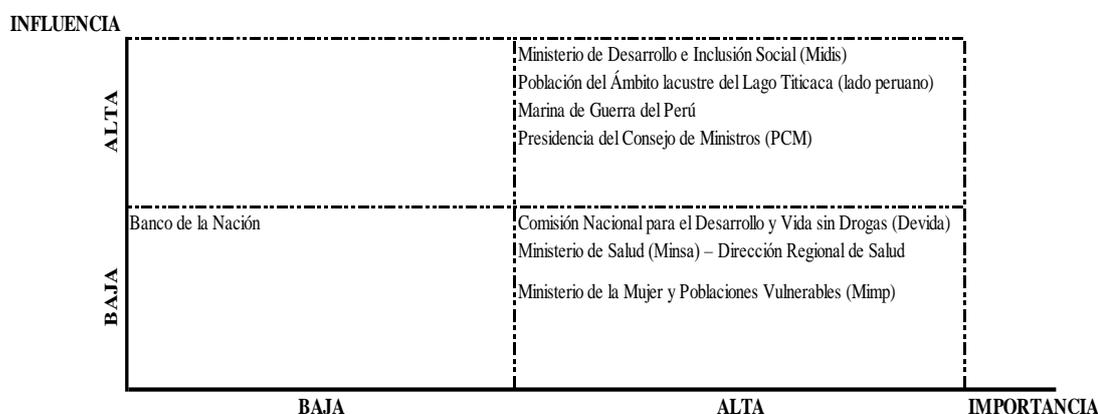
1. Actores

La identificación de actores y su participación dentro de la PIAS Lago Titicaca es una tarea difícil de realizar, por ello los autores de la presente investigación han decidido trabajar con el Estudio de Preinversión del PIAS Lago Titicaca y, para llevar un orden metodológico, se empleará la propuesta de Rietbergen-McCracken y Narayan (1998), descrita en su libro “Participation and Social Assessment, Tools and Techniques”. Para establecer una clasificación de actores que podría ayudar a desarrollar mejor las estrategias de participación en el PIAS, los autores proponen aplicar los siguientes criterios:

- **Actores con alta influencia y alta importancia.** Quienes deben estar cercanamente involucrados con el proyecto para promover el logro de los resultados.

- **Actores con alta influencia y baja importancia.** No son importantes para el logro de los objetivos del proyecto, pero podrían en un momento determinado ejercer acciones para entorpecer o detener su desarrollo.
- **Actores con baja influencia y alta importancia.** Debe realizarse un esfuerzo para que estos actores estén involucrados en el proyecto y sus intereses se vean representados, así como sus necesidades atendidas por el proyecto.
- **Actores de baja influencia y baja importancia.** No es necesario que se establezca una estrategia para que participen en el proyecto.

Gráfico 6. Actores en el PIAS Lago Titicaca



Fuente: Secretaría de Gestión Pública, 2014; Rietbergen-McCracken y Narayan, 1998.
 Elaboración: Propia, 2018.

Cada actor tiene una percepción propia de los problemas en el ambiente de acción, manifiesta sus propios intereses y establece su propio compromiso. Para un mejor entendimiento de los actores identificados se han desarrollado las tablas 1, 2 y 3, elaboradas con información obtenida del Estudio de Preinversión del Proyecto de Inversión Pública a nivel perfil (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] 2014).

Tabla 1. Actores con alta influencia y alta importancia

Actores	Problemas Percibidos	Intereses	Compromiso
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	<ul style="list-style-type: none"> * Niveles altos de desnutrición infantil. * Población adulto mayor desprotegida. * Altos niveles de pobreza en comunidades. * Población joven que no cuenta con oportunidades de apoyo para continuar sus estudios superiores. 	<ul style="list-style-type: none"> * Contribuir a reducir la población en condiciones de vulnerabilidad. * Reducir los niveles de pobreza en estos centros poblados. * Incluir a las poblaciones en el desarrollo social. 	<ul style="list-style-type: none"> * Asignación de equipos y especialistas para brindar los servicios de Programa Juntos, Qali Warma y Pensión 65, Programa Cuna Más.
Población del Ámbito lacustre del Lago Titicaca (lado peruano).	<ul style="list-style-type: none"> * Limitada e insuficiente presencia del Estado para el desarrollo e integración de la población. * Las instituciones públicas no le prestan el interés necesario a la solución de los problemas sociales. * Dificultades para llegar a las zonas lacustres y recibir los servicios de salud y demás servicios de los programas sociales del Estado. * La accesibilidad y aislamiento de los centros poblados han originado falta de servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> * Que las instituciones públicas del Estado apoyen a mejorar la calidad de vida de la población. * Que los servicios de salud lleguen a esta población que requiere atención inmediata. 	<ul style="list-style-type: none"> * La población está dispuesta a apoyar en la implementación de proyectos como el PIAS, que tengan como finalidad el desarrollo local. * Habrá una alta participación de las familias y de la población en las actividades y acciones programadas por el proyecto.
Marina de Guerra del Perú.	<ul style="list-style-type: none"> * Población con bajos niveles de seguridad. * Población vulnerable a acciones ilícitas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Centro de acción para los recorridos de la Plataforma Itinerante de Acción Social. * Brindar las facilidades en el desplazamiento de las entidades que brindarán los servicios. * Brindar servicios de seguridad. * Disuadir actividades ilícitas existentes en la zona. 	<ul style="list-style-type: none"> * Asignar personal de la Marina para el desplazamiento de la plataforma itinerante. * Brindar ambientes para las acciones antes de realizar los recorridos del PIAS.
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	<ul style="list-style-type: none"> * Limitado acceso a los servicios básicos y programas sociales del Estado por parte de las poblaciones del ámbito lacustre del Lago Titicaca. * Limitada e insuficiente cobertura de los servicios sociales a la población circundante al Lago Titicaca. 	<ul style="list-style-type: none"> * Liderara intervenciones articuladas de las entidades del Estado en la zona de intervención del proyecto. * Aprobación del decreto supremo que compromete a las entidades involucradas en el proyecto para la asignación de equipamiento y personal para la operación del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> * Financiamiento de la inversión del proyecto. * Articular los compromisos de las entidades involucradas para asegurar el financiamiento de los costos de operación y mantenimiento.

Fuente: MEF, 2014.

Elaboración: Propia, 2018.

Tabla 2. Actores con baja influencia y alta importancia

Actores	Problemas Percibidos	Intereses	Compromiso
Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida)	* Dificultades de llegar a las zonas del ámbito lacustre del lago Titicaca.	* Detección y prevención de conductas sociales de riesgo en niñas, niños y adolescentes. * Participación articulada con las demás entidades en la plataforma itinerante para brindar los servicios en las comunidades.	* Asignación de personal y equipos para brindar los servicios
Ministerio de Salud – Dirección Regional de Salud	* Dificultades de acceso a la población para brindar los servicios de salud. * Alta demanda de atención de servicios de salud.	* Atender a las comunidades inaccesibles para brindar los servicios de salud en condiciones adecuadas. * Coordinación con las organizaciones comunales para facilitar el acceso de la población a los servicios de salud. * Brindar los servicios básicos de salud en la Plataforma Itinerante de Acción Social.	* Asignación de equipos y profesionales para brindar los servicios a través de la plataforma Itinerante. * Asignación presupuestal para la atención de estas poblaciones.
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	* Niños en situación de vulnerabilidad. * Dificultades de llegar a las zonas lacustres del lago Titicaca.	* Identificar maltrato infantil e implementar medidas de prevención.	* Asignación de equipos y personal especializado, para brindar servicios en la plataforma itinerante. * Asignación presupuestal para la atención de estas.

Fuente: MEF, 2014.

Elaboración: Propia, 2018.

Tabla 3. Actores con baja influencia y baja importancia

Actores	Problemas Percibidos	Intereses	Compromiso
Banco de la Nación	* Dificultades de llegar a las zonas del ámbito lacustre del lago Titicaca.	* Brindar servicios a las entidades estatales y a la ciudadanía.	* Asignación de equipos y/o personal para brindar servicios de pagaduría.

Fuente: MEF, 2014.

Elaboración: Propia, 2018.

2. Identificación de brechas atendidas por la PIAS Lago Titicaca

El objetivo del proyecto es el «Incremento del acceso a los servicios públicos y programas sociales que brinda el Estado a población asentadas en las islas del Lago Titicaca, pertenecientes a los distritos de Amantani, Capachica, Huata, Plateria y Puno de la Provincia de Puno; Huancané, Taraco, Vilque Chico de la Provincia de Huancané; Conima de la Provincia de Moho y Anapia y Unicachi de la Provincia de Yunguyo» (Secretaría de Gestión Pública 2014). El logro del objetivo

se basa en los servicios identificados durante el análisis de la demanda de las poblaciones a impactar, los cuales se detallan a continuación:

- **Servicios de salud.** El PIAS Lago Titicaca considera atender los siguientes servicios:
 - Servicios de obstetricia. Dirigidos a las mujeres gestantes residentes en el área de influencia.
 - Servicios de odontología. La población objetivo del área de influencia tiene desde los cero años en adelante.
 - Servicios médicos. Dirigidos a la población que presenta problemas de salud como demandante potencial.
 - Servicios de laboratorio. Dirigidos a la población que demanda servicios médicos.
 - Servicios de enfermería. Servicios de inmunización y de control de crecimiento y desarrollo (CRED), para población comprendida entre los cero y los cuatro años.
 - Servicios de telemedicina. Población demandante, el total de mujeres embarazadas.

- **Servicios de asistencia y programa sociales.** Los programas sociales son:
 - Servicio de afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS). Población demandante al total de la población sin seguro.
 - Servicio de afiliación al Programa Social Pensión 65. Está conformada por personas mayores de 65 años que viven en pobreza extrema de acuerdo con la calificación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Sin embargo, toda persona que vive en situación de pobreza puede ser un usuario potencial del programa. La suscripción al mismo no determina la afiliación dado que, después de la inscripción, tiene que pasar el filtro del SISFOH y otros requisitos. Según lo expuesto, la población demandante potencial para la suscripción al programa social pensión 65 serían las personas mayores de 65 años que viven en situación de pobreza.
 - Servicio de afiliación al Programa Social Juntos. Son hogares en condición de pobreza prioritariamente de las zonas rurales, integrado por gestantes, niños, adolescentes y/o jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan 19 años, lo que ocurra primero.

- **Servicios de prevención.** Estos servicios se brindan a través de talleres preventivos enfocados en los factores de protección y promoción de estilos de vida saludable, los cuales son:
 - Servicio de detección y prevención contra el maltrato infantil, la violencia familiar y sexual – Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Este servicio se

realiza mediante el desarrollo de capacidades para la prevención de situaciones de riesgo y/o vulneración de los derechos de niños y adolescentes, y poblaciones vulnerables (violencia familiar, violencia sexual y maltrato infantil). Este desarrollo de capacidades se hace efectivo a través de talleres, en coordinación con el Ministerio de Educación (Minedu) y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), en las visitas a las instituciones educativas. En ese sentido, la población demandante potencial está dada por los niños y adolescentes de las instituciones educativas de las islas del Lago Titicaca.

- Servicio de Prevención contra el consumo de alcohol y drogas (Devida). Este servicio se lleva a cabo a través de la realización de talleres preventivos del consumo de alcohol y otras drogas en las diferentes islas del Lago Titicaca. Esta actividad se hace efectiva a través de talleres, en coordinación con el Minedu y el MIMP en las visitas a las instituciones educativas. Asimismo, la población objetivo son los niños de 12 a 18 años, o aquellos que aún se encuentren estudiando.
- **Servicio de fortalecimiento de capacidades.** Al igual que los servicios anteriores se brindará a través de talleres:
 - Servicio de fortalecimiento de capacidades de educación intercultural bilingüe (Minedu). Este servicio sirve al desarrollo docente mediante la capacitación continua en el uso pertinente y adecuado de materiales educativos, así como aspectos de planificación, desarrollo y evaluación curricular; incluye también a los alumnos y comunidad educativa. Para el caso de los docentes se tomarán en cuenta a los de educación inicial, primaria y secundaria y a los promotores de Programas No Escolarizado de Educación Inicial (Pronoei).

3. Mecanismos y modalidades anteriores y presentes para la entrega de servicios

El desarrollo de este tema llevó a los autores a investigar las diversas modalidades existentes que sean similares o parcialmente cercanas al PIAS Lago Titicaca, dentro y fuera del territorio nacional. En conclusión, no se puede afirmar que exista un programa igual debido a las características particulares del PIAS Lago Titicaca, por ejemplo, las condiciones geográficas y climatológicas de la zona. Sin embargo, las iniciativas encontradas han sido agrupadas de la siguiente manera:

3.1 En el sector público

3.1.1 Nacional

Para llevar a los poblados la oferta de servicios del Estado y conseguir los objetivos de nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de niños y adolescentes, inclusión económica y protección del adulto mayor; que son los ejes estratégicos de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) emplea dos modalidades de intervención, considerando las características territoriales y la dispersión de la población. El primero se realiza a través del Programa Tambos, que es un espacio físico permanente al que los pobladores deben acercarse para recibir los servicios; la segunda forma de intervención es una modalidad móvil mediante una embarcación denominada Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) a través de la cual el Estado brinda diversos servicios (Banco de la Nación, Programa Juntos, Programa Pensión 65, Ministerio de Salud, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil), contándose actualmente en la Amazonía con cuatro embarcaciones denominadas B.A.P. Río Morona, B.A.P. Río Napo, B.A.P. Río Putumayo I y B.A.P. Río Putumayo II.

La solución implementada en la cuenca del Río Napo considera la participación de diferentes entidades públicas y privadas que responden a una intervención multisectorial, y busca un efecto vinculante con los programas aplicados en cada área geográfica, en forma diferenciada de acuerdo a la situación y necesidades, mediante una plataforma itinerante que traslada diversos programas del Estado, con la finalidad de obtener mejores resultados para la población beneficiada tomando como referencia el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021 (Secretaría de Gestión Pública 2014:48).

3.1.2 Internacional

En la Amazonía, las poblaciones rurales están alejadas de la presencia del Estado. Perú y Colombia, a través de sus Fuerzas Armadas, cooperan con una acción social sostenible orientada a la seguridad, bienestar e integración de los pobladores, tal como se aprecia en el gráfico 7.

Gráfico 7. Configuración articulada de actividades ilícitas en la Amazonía peruana



Fuente: Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas de la República de Argentina, 2015:49.
Elaboración: Propia, 2018.

Como instrumento de disuasión, coerción, represión y defensa contra las amenazas al orden público y a la seguridad exterior, los gobiernos nacionales de cada país dispusieron que las fuerzas militares y policiales tuvieran un accionar conjunto y combinado para combatir el flagelo de todas estas amenazas. Esta estrategia está delimitada para desarrollar el concepto enmarcado dentro de la política de Estado de desarrollo e inclusión social, orientada a integrar y articular, de manera sostenible, todos los esfuerzos de los diferentes sectores públicos y privados con los servicios básicos (salud, educación, nutrición y seguridad) que el Estado está en la obligación de brindar; así como de generar mecanismos que hagan viable e impulsen el desarrollo sostenible de la población, para fortalecer el modelo de estado inclusivo.

Los propósitos de estas estrategias son:

- **Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) y Ocupación de Espacios.** Permitir en forma integral instalar el aparato del Estado en los espacios sociales donde no existe o donde ha sido suplantado, para llegar al poblador rural a través de sus servicios y programas sociales, los cuales son representados por las instituciones responsables de la atención básica de esta población.
- **Estrategia de Vigilancia y Seguridad.** Permitir alinear los mecanismos bilaterales y trilaterales de la subregión sudamericana existentes hacia ambas estrategias (acción social con sostenibilidad y ocupación de espacios), para permitir enfrentar de una manera compartida la complejidad de las acciones ilícitas.

4. Normativas

El marco legal del PIAS Lago Titicaca contempla un gran número de políticas de Estado; planes nacionales, sectoriales, regionales y locales; siendo las más importantes:

- La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N°27658, que establece que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), desde el Poder Ejecutivo, lidera el proceso de modernización de la gestión pública, el cual responde al objetivo del gobierno de lograr eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión pública para alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo integral del país (Congreso de la República 2002).
- La Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Supremo N°063-2007-PCM, es el órgano encargado de conducir y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública, debiendo para ello, entre otras funciones, asesorar, coordinar e implementar en articulación con las diversas entidades públicas las acciones y estrategias necesarias para llevar servicios de calidad al ciudadano, mejorar su atención, así como, mejorar la organización y funcionamiento de la administración pública (PCM 2007).
- La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada a través del Decreto Supremo N°004-2013-PCM, establece la visión de un estado moderno como aquel que se encuentra al servicio de las personas, lo cual implica una transformación de sus enfoques y prácticas de gestión, concibiendo sus servicios o intervenciones como expresiones de derechos de los ciudadanos, para lo cual se caracteriza al estado moderno como aquél orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas) (PCM 2013).
- Asimismo, la Estrategia de Mejor Atención al Ciudadano, aprobada por Decreto Supremo N°091-2011-PCM, se sustenta en tres ejes: la plataforma presencial, la plataforma telefónica y la plataforma virtual, a través de los cuales se acercan los servicios del Estado a los ciudadanos ubicados en todos los rincones del país (PCM 2011).

Capítulo V. Unidad de cumplimiento: comprender el desafío de la entrega

El desarrollo de este capítulo es muy importante para el cumplimiento del logro del trabajo de investigación y esto se expresa explícitamente en ambas metodologías que sustentan el orden del trabajo realizado. Por un lado, la metodología de Unidad de Cumplimiento requiere se comprenda el desafío de la entrega, que es el segundo componente de ésta, donde se busca logremos conocer la naturaleza del problema que enfrentamos. Esto es crucial para el éxito del trabajo de investigación, pues nos permitirá diagnosticar el tamaño y la naturaleza de las barreras que enfrentamos para poder proponer alternativas para usar la plataforma de otras maneras y permitir al Estado generar valor público con el mayor cierre de brechas sociales.

También la metodología de la investigación cualitativa se complementa con el desarrollo del presente capítulo en dos de sus cuatro ciclos. El segundo ciclo que trata sobre “Formulación de un plan o programa para resolver el problema o introducir el cambio”, para ello además de establecer objetivos, planes, estrategias y acciones se busca recolectar datos adicionales para el plan, por ello es que desarrollamos las “Las entrevistas en profundidad”, “Entrevistados” e “Identificación de brechas sociales en la Región Puno”. El tercer ciclo que consiste en “Implementar el plan o programa y evaluar resultados”, comprende actividades como recolectar datos para evaluar las propuestas, tomar decisiones, redefinir la problemática, generar nuevas hipótesis, ajustar el plan o partes de éste y volver a plantear propuestas. Por lo que desarrollamos los Resultados y Análisis de los Resultados que enriquecen de conocimiento para el planteamiento de acciones que nos permitan plantear propuestas para un mejor y mayor impacto social.

Para lograr este objetivo en los capítulos anteriores se han analizado las capacidades de la plataforma, las características y alcances del programa conforme se encuentra actualmente diseñado y operando. Del mismo modo se han estudiado el Plan Regional de Desarrollo Concertado al 2021, el Informe de la Organización para el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) y el Plan Estratégico Institucional del Gobierno Regional de Puno; de ellos se han extraído las brechas existentes que atañen a las poblaciones de las zonas de influencia de la PIAS Lago Titicaca.

En el presente capítulo se expondrá el trabajo de campo realizado, el mismo que para efectos didácticos se divide en tres etapas. En la primera etapa, se entrevistó a Jorge Moscoso Flores, director del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). La segunda etapa consistió en realizar un

primer viaje de investigación a la Región Puno que se llevó a cabo del 17 al 19 de julio del 2017. En este viaje se visitó la zona del puerto de Puno y las Islas de los Uros ubicada en la Bahía de Puno, y se entrevistó a las autoridades de la Capitanía del Puerto de Puno, personal de la dotación de la embarcación, visitantes y turistas del área de las Islas de los Uros, y a miembros de la comunidad de las Islas de los Uros. La tercera etapa consistió en realizar un segundo viaje a la Región Puno, entre el 27 al 29 de noviembre del 2017 donde se visitó la Isla Amantaní, situada fuera del área de la bahía interior del lago y próxima al poblado de Ccotos. En las proximidades de esta isla se encontraba fondeada la PIAS Lago Titicaca realizando acción social en el marco de su segunda campaña. En esta ocasión se tuvo la oportunidad de verificar a bordo la prestación de los servicios que se venían realizando, conversar con los médicos, auxiliares y colaboradores a cargo del programa y verificar las condiciones, características y alcance de las atenciones que se venían realizando.

Durante este segundo viaje se pudo entrevistar a autoridades representativas de los poblados asentados en la isla de Amantaní, funcionarios del Ministerio de Cultura, al gerente del Banco de la Nación en Puno, al funcionario del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social responsable del Programa de la PIAS Lago Titicaca, a representantes del Gobierno Regional de Puno, al director de Salud de la Región Puno, al director de Educación de la Región Puno y al jefe del Laboratorio Descentralizado del Imarpe en Puno.

Estas tres etapas en su conjunto tuvieron como objetivo conocer y observar la realidad de las necesidades de los pobladores de la zona de influencia de la PIAS Lago Titicaca y obtener información mediante comunicación directa con pobladores y autoridades para contrastar la realidad de los alcances del proyecto con el logro de los objetivos y metas de los planes de desarrollo regionales y sectoriales existentes en la Región Puno bajo el enfoque de cierre de brechas.

1. Entrevistas en profundidad

Para el presente trabajo se realizaron siete entrevistas en profundidad a autoridades sectoriales, regionales y locales por estar relacionadas al problema en estudio y tener cargos en el sector público. De estos entrevistados se espera que brinden información relevante que permita establecer las expectativas y la visión que cada uno de los actores tiene con relación a la acción que viene realizando la PIAS Lago Titicaca.

Los entrevistados incluyen a funcionarios del Ministerio de Desarrollo en Inclusión Social a cargo del Programa PAIS, funcionarios del Gobierno Regional de Puno, funcionarios de la Dirección Regional de Educación de Puno, funcionarios de la Dirección Regional de Salud de Puno, funcionarios del Ministerio de la Producción en la localidad de Puno, funcionarios del Banco de la Nación de Puno, y funcionarios del Ministerio de Cultura que laboran en la PIAS Lago Titicaca.

La metodología empleada fue la de entrevistas abiertas; éstas no pudieron ser registradas en audio o medios audiovisuales por la negativa de los entrevistados. Los autores de la presente investigación hicieron preguntas dirigidas al sector de cada uno de los entrevistados, o respecto de su participación tanto en el programa que se viene ejecutando como en las acciones para el cierre de brechas sociales existentes.

2. Entrevistados

En esta etapa de la investigación se realizaron entrevistas de oportunidad a dirigentes de la Comunidad de la Isla de Uros, así como a miembros del grupo de trabajo a cargo de las operaciones de la PIAS Lago Titicaca correspondientes al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y al Ministerio de Cultura, quienes venían realizando trabajo de campo.

A continuación, se presenta la lista de funcionarios entrevistados acompañada de una breve reseña de su cargo y hoja de vida obtenida de fuentes abiertas como portales institucionales, resaltando aquellos aspectos relevantes de su trayectoria relacionados a su participación en el objeto de estudio, por lo cual su opinión es de valor para esta investigación.

- **Jorge Moscoso.** Vicealmirante en situación de retiro de la Marina de Guerra del Perú. Se desempeñó como Comandante General de la Fuerza Naval de la Amazonía a partir de enero de 2012, promotor de la implementación de las Plataformas Itinerantes de Acción Social en la Región de la Amazonía, siendo posteriormente nombrado Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, pasando al retiro en diciembre de 2016. El 26 de mayo de 2017 es nombrado Director Ejecutivo del Programa Nacional Tambos, el mismo que a partir de la dación del Decreto Supremo N°013-2017-MIDIS pasa a denominarse Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) (Midis 2017).
- **Hugo Quispe.** Licenciado en educación, ex director de la UGEL San Ramón, nombrado con Resolución Ejecutiva Regional N°272-2017-GR-GR PUNO de fecha 06 de septiembre de 2017 como Gerente Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Puno.

- **Cesar Gamarra.** Máster of Science (C) en Ecología y gestión ambiental, biólogo responsable del Laboratorio Descentralizado del Instituto del Mar del Perú en Puno. Licenciado en Biología en la Universidad Nacional del Altiplano Puno, ha conducido y publicado numerosas investigaciones relativas a la calidad del agua del Lago Titicaca, su caracterización y sobre la mejora del rendimiento de la pesca artesanal (Dina - Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica [Concytec] 2016).
- **Rolando Montes de Oca.** Médico, egresado de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia. Designado como Director Regional de Salud de Puno mediante Resolución Ejecutiva Regional N°201-2017-GR-GR PUNO, de fecha 05 de junio de 2017 (Gobierno Regional de Puno 2017), cargo que ocupa hasta la fecha.
- **Fermín Olazábal.** Cirujano dentista, egresado de la Universidad Católica de Santa María, Arequipa. Ocupa el cargo de Director del Área Funcional de Atención Integral de la Salud. Recibió del Director Regional de Salud de Puno el encargo de ejercer la función de coordinador de la DIRESA-PUNO ante el PIAS Lago Titicaca.
- **Crishan Espinoza.** Capitán de Fragata egresado de la Escuela Naval del Perú, calificado en Guardacostas. Ocupa desde enero de 2017 el cargo de Capitán de Puerto de Puno, cuyo ámbito de responsabilidad «[...] comprende el medio acuático y las riberas hasta la línea de más alta crecida ordinaria de los ríos y lagos navegables en el departamento de Puno, así como las islas en la parte peruana del lago Titicaca» (Dirección General de Capitanías y Guardacostas 2018).
- **Juan Arnez.** Director Regional de Educación de la Región de Puno, nombrado con Resolución Ejecutiva Regional N°170-2017-GR-GRDS-PUNO de fecha 14 de junio de 2017.

3. Resultados

3.1 Comunidades de los Uros

De la entrevista realizada a los dirigentes de la Isla de Uros se pudo verificar que estas comunidades no radican permanentemente en las islas, sino que, por su proximidad al puerto de Puno y por la actividad básicamente turística que se realiza, los habitantes se desplazan a las islas para recibir a los turistas y luego, por la tarde, regresan a Puno que es el lugar donde habitan.

Las chozas de totora existentes en las islas cuentan con celdas solares para su iluminación. No tienen conexiones de agua potable y de desagüe, por lo que los desechos son vertidos directamente al cuerpo de agua de la laguna. Los pobladores ingieren el agua directamente del lago. Se observó la instalación de piscinas rudimentarias para la piscicultura, actividad que realizan de manera

artesanal y sin asesoramiento, siendo el turismo, la venta de artesanías y la acuicultura las principales fuentes de ingresos de estas familias.

Asimismo, se observó la presencia de una posta médica en una de las islas, la misma que es atendida por las mañanas por un técnico en enfermería, quien se retira a las 17:00 horas. Cabe mencionar que la distancia al puerto desde estas islas no es mayor a 30 minutos a bordo de una embarcación artesanal.

No existe sistema para el tratamiento de residuos sólidos. Muchos de estos son arrojados al agua y otros son recogidos eventualmente por una embarcación que pasa por cada isla para este menester. No existe presencia policial en las islas.

3.2 Director Ejecutivo del Programa Nacional PAIS

El Sr. Jorge Moscoso, Director Ejecutivo del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) expuso la visión y alcance del programa, describiendo la importancia de éste, fundamentalmente de los Tambos, en las zonas más alejadas de la Región Puno. Mostró gran expectativa por los resultados que podría tenerse con la PIAS Lago Titicaca y la necesidad de tener mayor y mejor acción multisectorial con las entidades y organizaciones locales en Puno, para lo cual se ha designado al Sr. Ysaac Soncco como responsable de articular la operación de la embarcación en Puno.

Al ser consultado sobre las características y consideraciones tomadas en cuenta para la elaboración del proyecto de inversión pública que diera origen a la PIAS Lago Titicaca, manifestó la necesidad de propiciar acciones que sustenten la viabilidad de la decisión política tomada entorno a la implementación de dicha embarcación, considerando que el trabajo de investigación que se viene realizando puede contribuir a generar oportunidades de mejora en el cierre brechas sociales, siendo reiterativo en manifestar la necesidad de tener un Estado articulado en sus decisiones y orientado en sus objetivos, descentralizado y al servicio del ciudadano.

3.3 Director Regional de Educación de Puno

En la entrevista realizada al Director Regional de Educación de Puno, Lic. Juan Arnez Jaén, se pudo verificar que si bien tenía conocimiento de la existencia de una embarcación que había

sido recientemente inaugurada por el Presidente de la República, no se encontraba al tanto de sus capacidades ni de las oportunidades que para su sector podría ofrecer.

Se expusieron los alcances del presente trabajo de investigación y las consideraciones que podrían beneficiar a su sector, y se mostró muy receptivo y deseoso de ser convocado para aportar a la mejora del PIAS.

Durante la entrevista estuvo acompañado de su Jefe de asesores y del Director de Gestión Pedagógica, profesor Edwin Martín Bohórquez, quienes también manifestaron su interés y disposición de articular esfuerzos para una eventual participación en este programa.

Durante la reunión se analizaron las brechas de educación existentes en la población, el alto índice de analfabetismo aún existente y la problemática relacionada a la discriminación y al maltrato a los más vulnerables y a las mujeres. También se conversó sobre la problemática cultural y étnica de la población en la región y sobre la necesidad de promover una identidad nacional más sólida que permita una mayor identificación de la población con los objetivos nacionales y regionales.

3.4 Funcionario del Laboratorio Descentralizado del Instituto del Mar del Perú en Puno

En la entrevista realizada al biólogo César Gamarra, manifestó desconocer lo relativo a la PIAS Lago Titicaca.

Como información de interés, se tomó nota de la función de monitoreo de la calidad del agua que el laboratorio a su cargo viene realizando; asimismo, expresó su preocupación frente a las grandes limitaciones que tienen para cumplir su labor como presupuesto insuficiente, número limitado de personal, carencia de medios adecuados, inexistencia de información de data histórica, y dificultad para realizar el monitoreo de vientos y corrientes en el lago.

De manera similar, manifestó su preocupación por no encontrarse en capacidad de brindar los servicios que, como ente técnico, debería procurar para la población de las islas y para la población ubicada en las orillas del lago, quienes se dedican a la pesca artesanal y a la acuicultura como actividades económicas y turísticas. Tales actividades tienen implicancias directas para el ecosistema y la biodiversidad del lago, así como en la cadena productiva de dicha actividad económica.

Del mismo modo, expresó que la falta de monitoreo y seguimiento de la calidad del agua del lago tiene serias implicancias como no contar con data o registros históricos validados, tanto para la biodiversidad y conservación de las especies que viven en el lago como para los pobladores asentados en las islas y en los poblados a las orillas del lago, puesto que gran parte de ellos emplea esta agua para su aseo personal y para consumo directo, lo cual genera enfermedades diversas que son el origen de afecciones mayores a la salud, sobre todo en los niños y adultos mayores. Esta ausencia de información válida y oportuna impide tomar decisiones sobre acciones preventivas o correctivas.

3.5 Director Regional de Salud de Puno

El Dr. Montes de Oca dio a conocer, en líneas generales, la problemática que la Dirección General a su cargo viene afrontando, en particular en cuanto a lograr el aseguramiento de salud de la población brindando una atención de calidad. En ese sentido, recuperar la confianza de una población que reside en zonas alejadas de las ciudades, cuya mayoría mantiene costumbres ancestrales muy arraigadas, es un reto para la Diresa-Puno. La confianza de la población es, muchas veces, depositada en comadronas, personal promotor de salud (no necesariamente con estudios en enfermería o medicina), curanderos y otros.

Para superar esta situación, una de las acciones que viene liderando su gestión corresponde al despliegue de las brigadas itinerantes de salud Aisped, a través de las cuales, grupos de tres a cinco profesionales de la salud se desplazan -generalmente a pie- hacia comunidades y caseríos alejados, en donde la población no supera los 100 habitantes, a fin de proporcionar las atenciones médicas y odontológicas de carácter preventivo y/o correctivo en la medida de lo posible.

En cuanto a la relación de la Diresa-Puno con el PIAS Lago Titicaca, comentó que ellos están prestos a colaborar en cuanto esté a su alcance, bajo los lineamientos del Gobierno Regional de Puno. Para ello la Dirección Regional ha designado al cirujano dentista Fermín Antonio Olazábal Chayña como funcionario de enlace y responsable de efectuar coordinaciones con el funcionario responsable del Midis en Puno.

3.6 Director del Área Funcional de Atención Integral de la Salud

El cirujano dentista Fermín Antonio Olazábal Chayña expresó su preocupación ante la necesidad de contar con mayores recursos humanos a fin de atender las demandas de atención médica en

zonas alejadas de las ciudades, muchas de ellas, de difícil acceso. Subrayó el esfuerzo que se viene realizando a través de las brigadas itinerantes de salud.

Indicó que las redes de salud dependientes de la Diresa-Puno cuentan con 12 hospitales en las principales ciudades de la Región Puno, los cuales brindan atención de salud a los pobladores que así lo requieren. Asimismo, existen un número importante de clínicas particulares, las cuales, sumadas a los centros asistenciales de EsSalud en la Región Puno, cubren los requerimientos de atención de salud en dicha región.

Respecto al programa PIAS Lago Titicaca, indicó que él participó como representante de la Diresa-Puno desde la implementación del citado programa y, que desde su punto de vista, la plataforma debería contar con médicos especializados en lugar de médicos generales para atender casos médica u odontológicamente complejos, debiendo ser los médicos que laboran en los establecimientos de salud quienes deberían estar a cargo de la verificación del cumplimiento del tratamiento y seguimiento de los casos.

Finalmente, elogió el trabajo que se viene llevando a cabo bajo el auspicio del programa Tambos que para él brinda mayor beneficio a la población que el programa PIAS Lago Titicaca.

3.7 Capitán de Puerto de Puno

La entrevista realizada al Capitán de Puerto de Puno permitió conocer de cerca la problemática referida a las actividades que se realizan en el Lago Titicaca y el permanente apoyo que la Capitanía brinda a la PIAS durante sus campañas de apoyo social, al encontrarse esta embarcación bajo su control operacional.

La PIAS Lago Titicaca cuenta con personal naval que la dota permanentemente y que es responsable por su seguridad y por la seguridad de todas las personas que se embarcan en ella, ya sea funcionarios de las entidades que brindan servicios a bordo o usuarios que se embarcan para recibir las atenciones.

3.8 Comandante de la PIAS Lago Titicaca

También se entrevistó al Comandante de la PIAS Lago Titicaca, Teniente Primero Raúl Franco Napurí, y a los oficiales de la dotación, incluyendo al oficial médico de a bordo durante las

acciones de atención brindadas en la Isla Amantaní durante el mes de diciembre del 2017. Al respecto, expuso que existen serias limitaciones de la plataforma para poder permanecer en un área de fondeo adecuada y protegida, ello debido a su diseño pues posee una gran superestructura (la cual ofrece resistencia al viento), no cuenta con quilla (debido a que su diseño estructural fue concebido para navegar en los ríos de la Amazonía); a la presencia de fuertes vientos y corrientes existentes en el lago (vientos registrados en horas de la tarde que superan los 126 km/h); y a la morfología del fondo del lago (fondo rocoso), lo que ocasiona que la embarcación pierda su fondeadero constantemente, con el peligro que ello supone para la nave y para el personal que se encuentre a bordo.

Esta característica, sumada a la inexistencia de puertos, embarcaderos formales y zonas de amarre protegidas a orillas del lago y en las islas, hace necesario que los pobladores tengan que emplear embarcaciones menores fletadas por los responsables del Programa para poder dirigirse y embarcarse a bordo de la PIAS y recibir las atenciones requeridas.

3.9 Funcionario del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Durante la permanencia de la PIAS para brindar atención a la población de la isla Amantaní, los autores de la presente investigación tuvieron la oportunidad de entrevistar al Sr. Ysaac Soncco, funcionario del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y responsable de la articulación de la campaña de la PIAS Lago Titicaca, quien se encontraba acompañado de cuatro funcionarios del Ministerio de Cultura (dos traductores y dos reporteros gráficos). Los citados funcionarios tenían en su agenda visitar a las autoridades de las comunidades de la isla, respetando las costumbres de dichas poblaciones, actividad en la cual participaron los autores de la presente tesis.

En esta visita se pudo verificar que dichas autoridades comunales son las que ejercen el verdadero liderazgo entre los pobladores de sus respectivas comunidades, obedeciendo esto a costumbres ancestrales aceptadas y respetadas, las cuales se deben de tener muy en cuenta con la finalidad de lograr el acercamiento a los pobladores y obtener su aceptación frente a la oferta de servicios que el Estado peruano pone a su disposición a través de la PIAS.

Durante esta jornada el Sr. Ysaac Soncco expresó las dificultades permanentes que tiene con las autoridades locales representantes de las entidades y sectores del Estado para lograr articular los esfuerzos y convocar efectivamente su accionar conjunto.

4. Análisis de los resultados

Del trabajo de campo realizado y de las entrevistas llevadas a cabo, así como de los informes, tanto de la primera como de la segunda campañas, presentados por el Comandante de la PIAS Lago Titicaca se realizó el siguiente análisis.

Durante el año 2017, la PIAS Lago Titicaca realizó dos campañas itinerantes. La primera se llevó a cabo del 16 de octubre al 15 de noviembre en las localidades que figuran en la tabla 4, conforme a lo siguiente:

Tabla 4. Itinerario primera campaña PIAS Lago Titicaca

Lugar	Arribo	Zarpe
Isla Taquile	16 octubre	20 octubre
Isla Amantaní	20 octubre	24 octubre
Centro Poblado Ccotos	24 octubre	28 octubre
Orilla Distrito de Moho	28 octubre	1 noviembre
Isla de Soto	1 noviembre	3 noviembre
Centro Poblado Cachipucara	3 noviembre	6 noviembre
Isla Anapia	6 noviembre	10 noviembre
Punta Hermoza	10 noviembre	14 noviembre
Centro Poblado Juli	14 noviembre	15 noviembre

Fuente: Marina de Guerra del Perú, 2017.
Elaboración: Propia, 2018.

La segunda campaña se llevó a cabo del 22 de noviembre al 20 de diciembre y comprendió los poblados que se indican en la tabla que se muestra a continuación:

Tabla 5. Itinerario segunda campaña PIAS Lago Titicaca

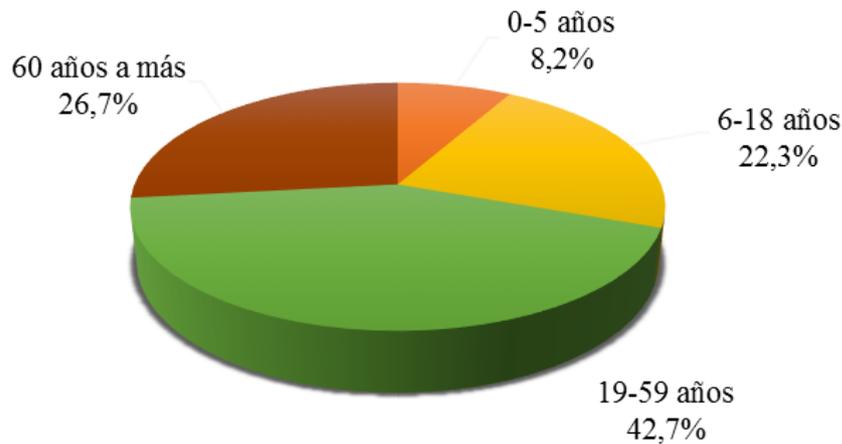
Lugar	Arribo	Zarpe
Isla Taquile	22 noviembre	24 noviembre
Isla Amantaní	25 noviembre	29 noviembre
Centro Poblado Ccotos	30 noviembre	3 diciembre
Orilla Distrito de Moho	4 diciembre	7 diciembre
Isla de Soto	8 diciembre	9 diciembre
Centro Poblado Cachipucara	9 diciembre	11 diciembre
Isla Anapia	11 diciembre	15 diciembre
Punta Hermoza	16 diciembre	20 diciembre

Fuente: Marina de Guerra del Perú, 2017.

Elaboración: Propia, 2018.

De acuerdo con el informe de la segunda campaña presentado por el Comandante de la PIAS Lago Titicaca, se aprecia que de la totalidad de la población que abordó la PIAS para recibir atención, el 8,2% correspondió a menores de edad, cuyas edades fluctuaron entre cero a cinco años; y el 26,7% correspondió a adultos mayores, con edad superior a los 60 años (ver gráfico 3).

Gráfico 8. Distribución de la población asistente a la segunda campaña



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Los problemas identificados para la prestación de servicios realizados durante la primera y segunda campañas (2017) fueron los siguientes:

- Riesgo en el proceso de embarque y desembarque de los pobladores:

Al no contarse con un muelle o atracadero, el embarque se realiza empleando una lancha, lo cual genera riesgo para las personas con discapacidad, enfermas, en estado de gestación, niños y para personas de edad avanzada.

- La embarcación (o el programa) no cuenta con un seguro que cubra posibles incidentes que producirse tanto a bordo como en el proceso de embarque o desembarque.

Del análisis de los resultados de la demanda de los servicios presentada en los informes de las dos primeras campañas comparados con la demanda estimada en el estudio de preinversión del proyecto se obtienen las siguientes tablas (Secretaría de Gestión Pública 2014).

La tabla 6 muestra la demanda identificada en el estudio de preinversión para el año 2017 y las atenciones brindadas durante las dos campañas realizadas durante el mismo año.

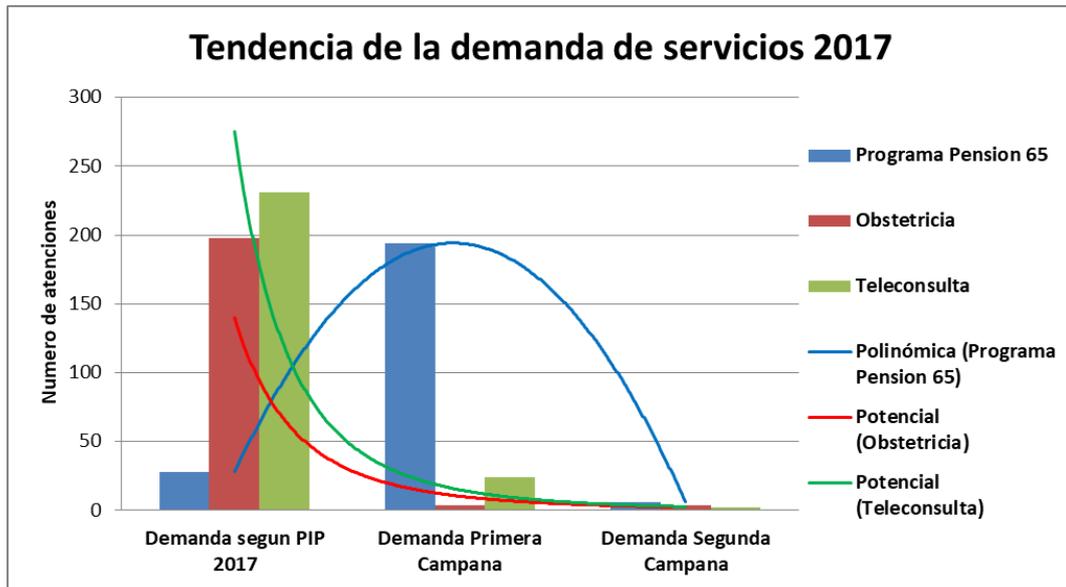
Tabla 6. Brechas de demanda según proyecto para el año 2017 y atenciones brindadas durante las campañas año 2017

Servicios individuales y grupales		Brecha demanda atenciones según PIP	Atenciones brindadas por campaña	
Entidad	Servicios / Prestaciones		Primera campaña	Segunda campaña
SIS	Afiliación regular	4.423,00	56,00	65,00
	Afiliación temporal			
Medicina (Diresa)	Consulta médica	7.337,00	988,00	682,00
	Teleconsulta	231,00	24,00	2,00
Odontología (Diresa)	Atención recuperativa	964,00	356,00	31,00
	Atención preventiva	19.263,00	1.744,00	1.695,00
Obstetricia (Diresa)	Atención prenatal	198,00	4,00	4,00
Enfermería Diresa	Atención inmunización en todas las etapas	1.742,00	47,00	30,00
Laboratorio (Diresa)	Laboratorio	4.692,00	-	379,00
Programa Juntos	Afiliación	636,00	-	-
Programa Pensión 65	Afiliación	28,00	194,00	6,00
Devida	Talleres preventivos con niños y adolescentes	22,00	31,00	50,00
	Talleres preventivos con padres de familia			
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Taller de fortalecimiento para padres	94,00	15,00	18,00
	Taller de fortalecimiento con autoridades			
Ministerio de Educación	Grupo de interaprendizaje con docentes	350,00	38,00	33,00
	Reunión de sensibilización sobre modelo de educación intercultural bilingüe (padres y autoridades)			
Reniec				
SISFOH				
Ministerio de Cultura				
Banco de la Nación				

Fuente: Elaboración propia, 2018.

El programa Juntos no ha tenido demanda. Para el resto de servicios ofertados, los resultados obtenidos nos muestra la siguientes tendencias de la demanda.

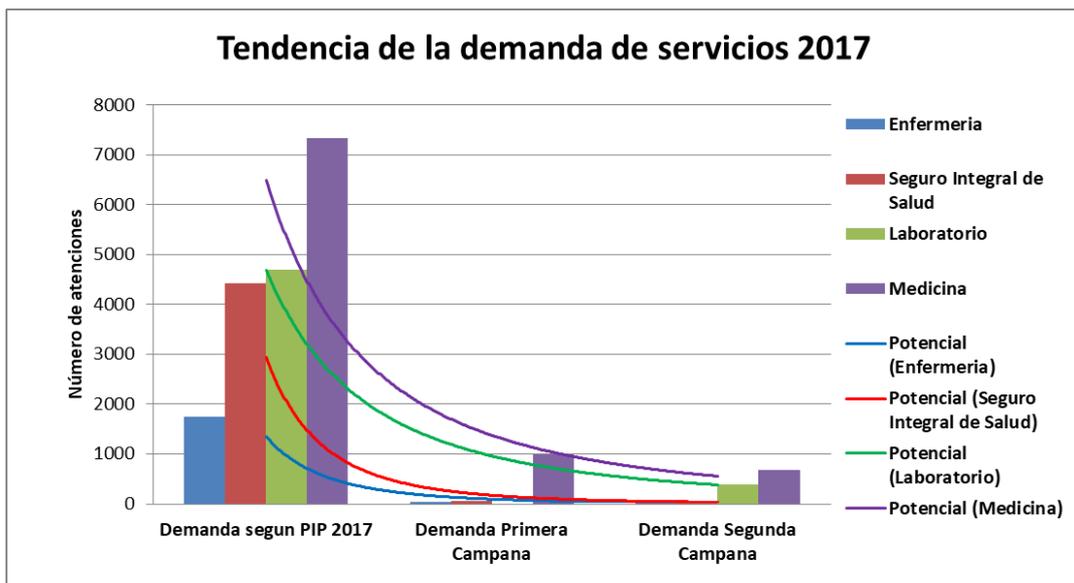
Gráfico 9. Tendencia de la demanda del programa Pensión 65, servicios de obstetricia y teleconsultas



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Del gráfico 4 se puede evidenciar que la tendencia de la demanda de los servicios de obstetricia, teleconsulta y del programa Pension 65 es decreciente, siendo que la demanda total de estos servicios se encuentra muy por debajo de la demanda esperada según el proyecto para el año 2017.

Gráfico 10. Tendencia de la demanda de los servicios de enfermería, laboratorio, medicina de del Seguro Integral de Salud (SIS).



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Del gráfico 5, se puede evidenciar que la tendencia de la demanda de los servicios de enfermería, medicina y del Seguro Integral de Salud es decreciente, siendo que la demanda total de estos servicios se encuentra por debajo de la demanda esperada según el proyecto para el año 2017. Para el caso de la demanda de los servicios de laboratorio, en la primera campaña no se brindó dicho servicio. Con los datos de la tabla anterior se ha elaborado la siguiente tabla en la que se han llevado los datos reales a datos relativos en porcentaje.

Tabla 7. Atención real año 2017 en términos porcentuales con relación a la demanda según proyecto para el año 2017

Programa	Demanda esperada	Atención real 2017	Atención optimizada 2017
Teleconsulta	1	11%	11%
Enfermería	1	4%	43%
Seguro Integral de Salud	1	3%	26%
Laboratorio	1	8%	8%
Medicina	1	23%	31%
Odontología	1	19%	20%

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Con la información de la tabla 7, se ha elaborado el siguiente gráfico de tela de araña:

Gráfico 11. Diagrama de tela araña de la atención a la demanda proyectada de los servicios según el Estudio de Preinversión



Fuente: Elaboración propia, 2018

Este diagrama permite visualizar el comportamiento de la demanda real con relación a la demanda según el proyecto pudiéndose concluir que la demanda calculada por el proyecto se encuentra sobrestimada.

Habiéndose realizado dos campañas durante los últimos meses del 2017, de los informes de los resultados obtenidos se extrajo información relativa a las brechas consideradas en el estudio de preinversión a fin de establecer la variación en la demanda de los servicios, obteniéndose los resultados que se muestran en la tabla 8.

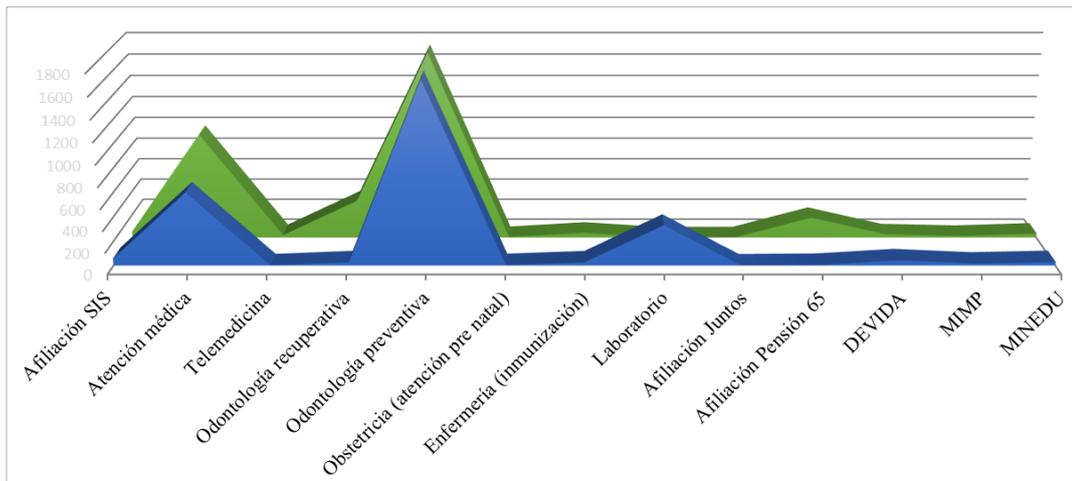
De la información obtenida de esta tabla se desarrolló el gráfico 7, el mismo que permite analizar las atenciones de la primera versus la segunda campaña.

Tabla 8. Variación de la demanda de los servicios brindados entre la primera y segunda campaña 2017

Servicio	Campañas	
	Primera campaña	Segunda campaña
Afiliación SIS	56	65
Atención médica	988	682
Telemedicina	24	2
Odontología recuperativa	356	31
Odontología preventiva	1.744	1.695
Obstetricia (atención prenatal)	4	4
Enfermería (inmunización)	47	30
Laboratorio	-	379
Afiliación Juntos	-	-
Afiliación Pensión 65	194	6
Devida	31	50
MIMP	15	18
Minedu	38	33

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Gráfico 12. Atenciones realizadas primera campaña versus segunda campaña



Fuente: Elaboración propia, 2018.

En el gráfico 7 se puede apreciar que la tendencia de atenciones de la segunda campaña respecto a la primera ha decrecido, con la excepción del servicio de afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS) que ha tenido un ligero crecimiento cercano al 16% respecto a la primera campaña. Es preciso señalar que a pesar de este incremento de 16%, el número total de afiliados durante las dos campañas se encuentra muy por debajo de las 4.423 afiliaciones proyectadas en el estudio de preinversión. Para ser precisos, ambas campañas representan el 2,74% de las afiliaciones esperadas en la demanda proyectada para el año 2017.

Del análisis de los informes de las dos campañas se ha podido evidenciar que las entidades participantes han venido realizando otras atenciones, las mismas que no estaban consideradas dentro de las actividades identificadas en la demanda proyectada. Sin embargo, éstas constituyen parte de los servicios efectivamente brindados a la población. Estas atenciones se presentan de manera integral en la siguiente tabla 8.

Tabla 9. Total de atenciones brindadas por las entidades participantes durante las campañas del 2017

Servicios individuales y grupales		Brecha demanda atenciones según PIP	Atenciones brindadas por campaña		Otras atenciones no consideradas		Total de atenciones
Entidad	Servicios / Prestaciones		Primera campaña	Segunda campaña	Primera campaña	Segunda campaña	
SIS	Afiliación regular	4.423	56	65	290	727	1.138
	Afiliación temporal						
Medicina (Diresa)	Consulta médica	7.337	988	682	343	214	2.253
	Teleconsulta	231	24	2			
Odontología (Diresa)	Atención recuperativa	964	356	31	-	292	4.118
	Atención preventiva	19.263	1.744	1.695			
Obstetricia (Diresa)	Atención prenatal	198	4	4	509	593	1.110
Enfermería Diresa	Atención inmunización en todas las etapas	1.742	47	30	288	388	753
Laboratorio (Diresa)	Laboratorio	4.692	-	379	-	-	379
Programa Juntos	Afiliación	636	-	-	324	509	833
Programa Pensión 65	Afiliación	28	194	6	351	463	1.014
Devida	Talleres preventivos con niños y adolescentes	22	31	50	19	31	131
	Talleres preventivos con padres de familia						
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Taller de fortalecimiento para padres	94	15	18	62	78	173
	Taller de fortalecimiento con autoridades						
Ministerio de Educación	Grupo de interaprendizaje con docentes	350	38	33	31	37	139
	Reunión de sensibilización sobre modelo de educación intercultural bilingüe (padres y autoridades)						
Reniec					460	591	1.051
SISFOH					-	-	-
Ministerio de Cultura					186	327	513
Banco de la Nación					2.588	2.547	5.135

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Con los datos obtenidos en la tabla 9 se analizó el porcentaje de cumplimiento de la brecha correspondiente a cada una de estas entidades identificadas en el estudio de preinversión. Esto permitirá verificar si considerando estas atenciones adicionales, se logra satisfacer la brecha del estudio de preinversión.

Para el análisis indicando se desarrolló la siguiente tabla 10.

Tabla 10. Porcentaje de cumplimiento de la demanda versus el total de atenciones brindadas

Entidad	Demanda según PIP	Atenciones totales	Porcentaje cumplimiento
SIS	4.423	1.138	0,26
Medicina (Diresa)	7.568	2.253	0,30
Odontología (Diresa)	20.227	4.118	0,20
Obstetricia (Diresa)	198	1.110	5,61
Enfermería Diresa	1.742	753	0,43
Laboratorio (Diresa)	4.692	379	0,08
Programa Juntos	636	833	1,31
Programa Pensión 65	28	1.014	36,21
Devida	22	131	5,95
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	94	173	1,84
Ministerio de Educación	350	139	0,40
Reniec		1.051	
SISFOH		-	
Ministerio de Cultura		513	
Banco de la Nación		5.135	

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Según se puede apreciar, a pesar de incluirse en los cálculos las atenciones de servicios no contemplados en el estudio de preinversión, se observa que la demanda pronosticada para el 2017, básicamente en los servicios de salud cuyos números de demanda son los más altos, no llega en su mayoría al 30% de cumplimiento.

Para mejor análisis la siguiente tabla muestra los valores de la tabla 7 referidos a las atenciones dadas según el marco del proyecto y las atenciones totales dadas, a las que denominaremos atenciones optimizadas, obteniéndose lo siguiente:

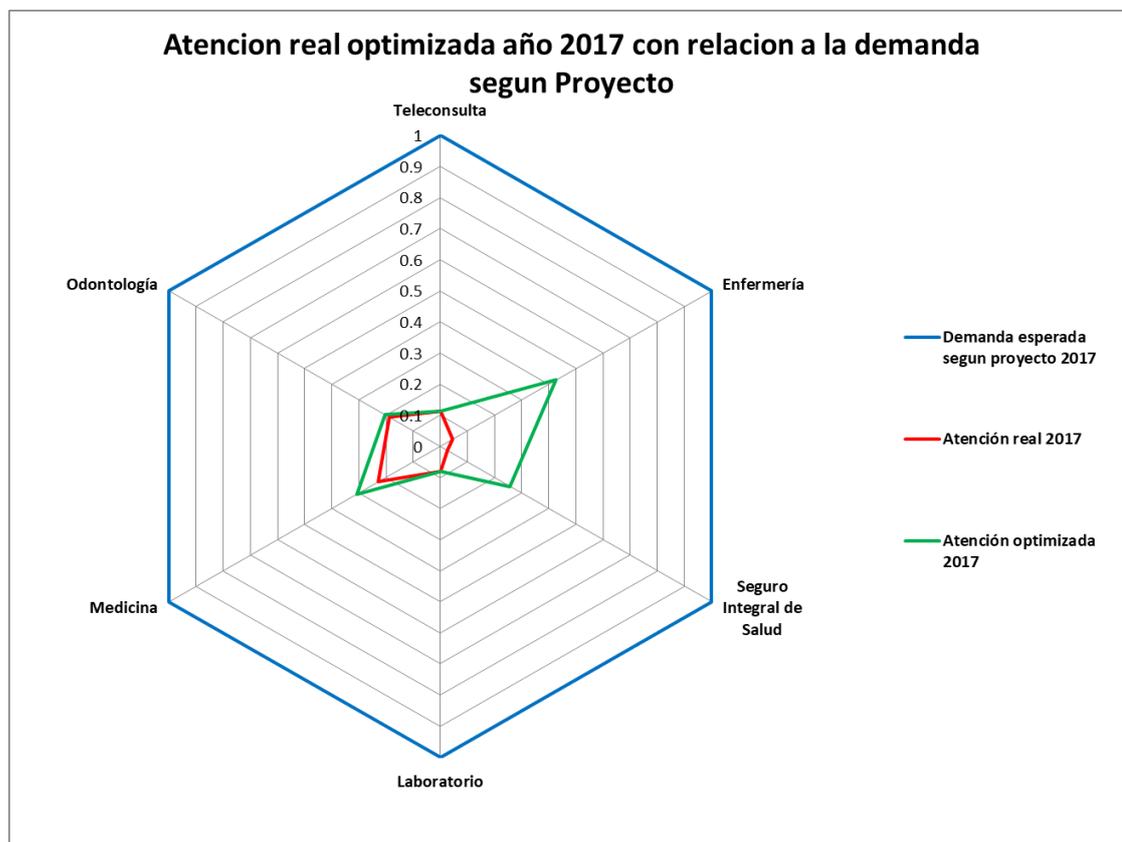
Tabla 11. Atención real optimizada al año 2017 en términos porcentuales con relación a la demanda según proyecto para el año 2017

Programa	Demanda esperada	Atención real 2017	Atención optimizada 2017
Teleconsulta	1	11%	11%
Enfermería	1	4%	43%
Seguro Integral de Salud	1	3%	26%
Laboratorio	1	8%	8%
Medicina	1	23%	31%
Odontología	1	19%	20%

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Esta tabla nos permite mostrar el siguiente diagrama de tela de araña:

Grafico 13. Diagrama de tela araña de la atención real optimizada a la demanda de los servicios año 2017



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Del análisis realizado se concluye lo siguiente

- El diseño de la embarcación no es el adecuado para operar en el ámbito lacustre.
- El traslado abordo para la atención médica a bordo a mujeres gestantes, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y/o personas enfermas que requieren algún tipo de tratamiento médico, conforme se visualiza las fotos del anexo 4, pone en riesgo la integridad física de las personas.
- Existen dificultades para la articulación de las entidades participantes durante la operación de la PIAS Lago Titicaca.
- Se requiere mayor compromiso de los sectores y entidades involucradas.
- Las atenciones brindadas por la PIAS Lago Titicaca se encuentran por debajo de la demanda estimada por el proyecto.

- La demanda calculada en el Estudio de Preinversión se encuentra sobreestimada.
- Los servicios ofertados tienen demanda decreciente.
- Existen servicios ofertados cuya demanda es nula.
- Existen necesidades de otros sectores (brechas sociales) que pueden ser atendidas por la plataforma sin generar mayores gastos operativos durante las campañas de la PIAS Lago Titicaca y que permitirían generar mayor valor público.

5. Identificación de brechas sociales en la Región Puno

Según lo establecido en el Reglamento del Decreto Legislativo N°1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que deroga la Ley N°27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, se define como brecha a la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura y/o acceso a servicios públicos y la demanda, a una fecha y ámbito geográfico determinado, pudiendo esta ser expresada en términos de calidad y/o cantidad (Presidencia de la República 2016).

5.1 Gobierno Regional Puno

Siendo que el Gobierno Regional de Puno es la principal autoridad de la cual deben emanar los objetivos y metas a nivel regional, los que deben decantar en los planes operativos institucionales de cada una de las entidades dependientes de éste para identificar las brechas sociales que dicha autoridad toma como válidas para enfocar sus esfuerzos y establecer sus metas y objetivos, el presente trabajo de investigación considera como línea base de las brechas sociales a aquellas contenidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2021 elaborado por dicho Gobierno Regional y que contó con la participación de representantes de todos los gobiernos locales y direcciones regionales (Gobierno Regional de Puno 2013).

De esta forma el citado Plan de Desarrollo Regional Concertado plantea objetivos estratégicos generales al 2021, con miras al cierre de brechas sociales que se indican en la tabla 10 y que se encuentran dirigidas a los siguientes temas:

- **Derechos fundamentales y vida digna.** Población con vida digna, pleno respeto y ejercicio de sus derechos fundamentales.
- **Desarrollo social y cultural.** Servicio de salud integral y básicos de calidad con cobertura urbana - rural, intercultural y capacidad resolutive.

- **Sistema educativo integral e intercultural.** Que forma talento humano con innovación y creatividad.
- **Gobernabilidad e institucionalidad.** Gestión pública eficiente, eficaz, democrática con prácticas de valores éticos y liderazgo para el desarrollo sostenible.
- **Desarrollo económico y competitividad.** Actividad industrial empresarial diversificada y competitiva para la capitalización regional; niveles de producción y productividad sostenible y competitiva, con tecnología limpia y responsabilidad social; actividad turística diversificada, competitiva y articulada a los principales corredores y circuitos nacionales e internacionales.
- **Infraestructura vial y comunicativa.** Integración vial y comunicativa, planificada y ordenada territorialmente articulada al mundo globalizado.
- **Recursos naturales y ambiente.** Gestión integral y sostenible de recursos naturales y el ambiente con responsabilidad social.

Tabla 12. Resumen ejecutivo del Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021

Ejes y Objetivos de Desarrollo	Objetivo Estratégico General	Brecha
Derechos Fundamentales y Vida Digna	Población con vida digna, pleno respeto y ejercicio de sus derechos fundamentales.	Índice de desarrollo humano
Desarrollo Social y Cultural	Servicio de salud integral y básicos de calidad con cobertura urbana - rural, intercultural y capacidad resolutive.	Desnutrición crónica de niños menores de cinco años (NCHS)
Desarrollo Social y Cultural	Sistema educativo integral e intercultural, que forma talento humano con innovación y creatividad.	Logro de aprendizaje en comprensión lectora en estudiantes de segundo grado EBR. Logro de aprendizaje en lógico matemático en estudiantes de segundo grado EBR.
Gobernabilidad e Institucionalidad	Gestión pública eficiente, eficaz, democrática con prácticas de valores éticos y liderazgo para el desarrollo sostenible.	Nivel de cumplimiento de los factores de transparencia de gobiernos locales y gobierno regional
Desarrollo Económico y Competitividad	Actividad industrial empresarial diversificada y competitiva para la capitalización regional.	Índice de competitividad regional Participación del VAB manufacturero en el PBI total regional Productividad promedio PEA ocupada asalariada Tasa de desempleo
Desarrollo Económico y Competitividad	Niveles de producción y productividad sostenible competitiva con tecnología limpia y responsabilidad social.	Participación del PBI regional en el PBI nacional Valor global de la exportación Regional PBI Per cápita Empleo adecuado Variación porcentual del VBP Agropecuario
Desarrollo Económico y Competitividad	Actividad turística diversificada, competitiva y articulada a los principales corredores y circuitos nacionales e internacionales.	Posición en el ranking del destino turístico nacional
Infraestructura Vial y Comunicativa	Integración vial y comunicativa, planificada y ordenada territorialmente articulada al mundo globalizado.	Longitud total de la red vial asfaltada
Recursos Naturales y Ambiente	Gestión integral y sostenible de recursos naturales y el ambiente con responsabilidad social.	Índice de desempeño ambiental

Fuente: Gobiernos Regional de Puno, 2013.

Elaboración: Propia, 2018.

5.2 Obstáculos para el desarrollo inclusivo según la OCDE

El Perú viene alineando sus esfuerzos para ingresar al grupo de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (Redacción Economía 2017). De esta forma, el estudio multidimensional del Perú realizado por la OCDE en su volumen 1, señala los siguientes obstáculos para lograr el desarrollo inclusivo y sostenible del Perú:

- Baja calidad de la educación, combinada con grandes desigualdades en el acceso a la misma.
- Deficientes niveles de competencias no ajustados a las necesidades del mercado laboral.
- Mercado laboral segmentado y con regulación rígida con condiciones laborales desiguales.
- Escasa diversificación económica.
- Baja conectividad de transporte.
- Bajo nivel de gasto en investigación y desarrollo.
- Limitada capacidad, confianza y legitimidad del Estado en sus tres niveles.
- Sistema impositivo con debilidades estructurales.

Conforme lo señala este estudio, estos obstáculos interactúan transversalmente con los tres desafíos que existen en el Perú:

- Altos niveles de informalidad laboral.
- Altos niveles de desigualdad
- Bajos niveles de productividad.

5.3 Identificación de brechas sociales

Según lo anteriormente expuesto, existen en la Región Puno diversas brechas sociales que ya se encuentran debidamente identificadas por el Gobierno Regional y que están incluidas en los aspectos centrales observados por la OCDE. Cerrar estas brechas sociales es fundamental para el desarrollo de la Región y para la creación de mejores condiciones de desarrollo, de contribución a la formalización y a la generación de igualdad, tanto igualdad de género como igualdad de posibilidades de los pobladores para que, independientemente de su condición social, puedan tener acceso a servicios de calidad de manera oportuna y que contribuyan a generar valor.

La generación de valor por parte de los programas e intervenciones del Estado debe, por tanto, no estar limitada o circunscrita a dar servicios de carácter asistencialista, sino también a generar información de valor para la toma de decisiones y las condiciones que permitan orientar el desarrollo de la población.

El Estado tiene el deber de emplear todos los medios y recursos con que cuente para, de manera transversal y multisectorial, emplearlos en beneficio de todas las entidades y sectores. Esta acción contribuirá a generar mayor eficiencia en el empleo de los recursos, eliminando la duplicidad de esfuerzos y la superposición de competencias, fortaleciendo a los gobiernos regionales, concertando la participación de la sociedad civil en una visión compartida y priorizando el desarrollo social en beneficio conforme lo establece la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Congreso de la República 2002) y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PCM 2013).

De esta forma, el Gobierno Regional de Puno ha elaborado su Plan Estratégico Institucional 2018-2020, en el que ha delineado sus objetivos estratégicos institucionales, los mismos que están orientados al logro de los objetivos estratégicos sectoriales.

Los objetivos estratégicos institucionales se presentan a continuación, de los cuales se tomarán las brechas allí identificadas a fin de determinar las actividades en las cuales la PIAS Lago Titicaca puede articular sus esfuerzos y contribuir al cierre de las brechas, conforme se muestra en la tabla 11.

Tabla 13. Objetivos estratégicos institucionales 2018-2020

Objetivo Estratégico Institucional	
1	Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años.
2	Disminuir la anemia en niños y niñas de 6 a 36 meses.
3	Reducir la mortalidad materna-neonatal.
4	Mejorar la salud de la población.
5	Mejorar los logros de aprendizaje en los estudiantes de educación básica regular.
6	Ampliar la cobertura educativa en educación básica regular.
7	Fortalecer la capacidad profesional técnico productiva en las instituciones de educación superior no universitaria.
8	Fortalecer la gestión pública institucional del Gobierno Regional Puno.
9	Impulsar la competitividad de las principales cadenas productivas de la región Puno
10	Garantizar el derecho a la propiedad de predios rústicos de las familias y comunidades de la región Puno.
11	Promover el desarrollo de la actividad minero energético de la región Puno.
12	Promover el empleo adecuado de la población económicamente activa de la región Puno.
13	Promover el desarrollo del turismo en la región Puno.
14	Mejorar la infraestructura vial de los corredores económicos de la región Puno.
15	Mejorar el estado de conservación y manejo sostenible de los recursos naturales de la región Puno.
16	Mejorar la capacidad adaptativa de las poblaciones, ecosistema y servicios públicos ante los efectos del cambio climático en la región Puno.
17	Promover el proceso de ordenamiento territorial de la región Puno.
18	Mejorar la gestión del sistema regional ambiental de la región Puno.

Fuente: Gobierno Regional de Puno, 2013.

Elaboración: Propia, 2018.

En estos objetivos estratégicos institucionales, el Plan Estratégico Institucional del Gobierno Regional de Puno para el periodo 2018-2020 ha identificado la línea base y ha establecido metas, de las cuales se obtendrán las brechas existentes, conforme se aprecia en la tabla 14:

Tabla 14. Brechas sociales de los objetivos estratégicos institucionales

Objetivos estratégicos institucionales	Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Unidad de medida	Valor base	Año base	Meta 2020
Reducir la desnutrición crónica en niños menores de cinco años.	Tasa de desnutrición crónica infantil (OMS)	$(N^{\circ} \text{ de niños menores de cinco años con desnutrición crónica} / N^{\circ} \text{ Total de niños menores de cinco años}) * 100$	Tasa	16,40	2016	11
Disminuir la anemia en niños de seis a 36 meses.	Tasa de anemia en niños y niñas de seis a 36 meses	$(N^{\circ} \text{ de niños entre seis y 36 meses con anemia} / N^{\circ} \text{ total de niños de seis a 36 meses de edad}) * 100$	Tasa	75,90	2016	66
Reducir la mortalidad materna perinatal y neonatal en la región Puno	Tasa de mortalidad materna-neonatal	$(N^{\circ} \text{ de madres fallecidas} / N^{\circ} \text{ de madres gestantes}) * 100$	Tasa	44,50	2016	48
Mejorar la calidad de servicios de salud para la atención de la población	Razón de años de vida saludable perdido.	AVISA= Años de vida perdidos por muerte prematura + años de vida ajustados a discapacidad	Razón	194,80	2016	189
Mejorar los niveles de logros de aprendizaje en los estudiantes de educación básica regular.	Porcentaje de estudiantes de EBR con nivel satisfactorio en lógico matemático	$(N^{\circ} \text{ de estudiantes de EBR de la ECE con nivel satisfactorio en lógico matemático} / N^{\circ} \text{ total de estudiantes de EBR de la ECE}) * 100$	Porcentaje	38,00	2016	45
	Porcentaje de estudiantes de EBR con nivel satisfactorio en comprensión de textos.	$(N^{\circ} \text{ de estudiantes de EBR de la ECE con nivel satisfactorio en comprensión de textos} / N^{\circ} \text{ total de estudiantes de EBR de la ECE}) * 100$	Porcentaje	47,30	2016	66
Ampliar el acceso a la educación básica regular EBR.	Tasa total de asistencia de población de 3-5 años.	$(\text{Población de tres a cinco años que asiste a nivel inicial} / \text{Población total de tres a cinco años}) * 100$	Porcentaje	85,70	2016	95
Mejorar la calidad de servicios educativos en las instituciones de educación superior no universitaria	Número de instituciones educativas superiores no universitarias acreditadas.	N° de instituciones de educación superior no universitaria acreditada.	Número	1,00	2016	18
Fortalecer la gestión pública institucional del Gobierno Regional de Puno.	Nivel de cumplimiento de la gestión institucional	$(N^{\circ} \text{ de metas físicas cumplidas del año fiscal} / N^{\circ} \text{ total de metas programadas del año fiscal}) * 100$	Índice	0,82	2016	1
Impulsar la competitividad de las principales cadenas productivas de la región Puno.	Porcentaje del VBP de las principales cadenas productivas	$(\text{VBP de cadenas productivas} / \text{VBP de la región Puno}) * 100$	Porcentaje	30,50	2016	49
Garantizar el derecho de propiedad de predios rústicos de las familias y comunidades de la región Puno.	Número de predios rústicos de familias y comunidades campesinas con saneamiento físico-legal.	N° de pequeños mineros y mineros artesanales formalizados.	Número	4.002,00	2016	18.614
Promover la actividad minero energético de la región Puno.	Número de pequeños productores mineros y pequeños mineros artesanales formalizados	T= Suma(de pequeños productores mineros formalizados + mineros artesanales formalizados)	Número	6,00	2016	33
	Porcentaje de viviendas con energía eléctrica	$(N^{\circ} \text{ de viviendas con servicio de energía eléctrica} / N^{\circ} \text{ total de viviendas de la región Puno}) * 100$	Porcentaje	88,00	2016	94
Promover el empleo adecuado de la población económicamente activa ocupada de la región Puno.	Porcentaje de PEA ocupada con empleo adecuado	$(\text{PEA que trabaja 35 horas a más a la semana y recibe ingresos por encima de RMV} / \text{Total PEA ocupada}) * 100$	Porcentaje	34,00	2016	37
Promover el desarrollo turístico en la región Puno.	Promedio de días de permanencia de turistas	$X = \text{Suma (de días de permanencias de turistas al año)} / N^{\circ} \text{ de arribo de turistas al año}$	Promedio	1,40	2015	2
Mejorar la infraestructura vial de los corredores económicos de la región Puno.	Longitud de infraestructura vial asfaltado de los corredores económicos	Número de kilómetros asfaltados de la red vial departamental.	Km.	385,00	2016	540
Mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales de la región Puno.	Porcentaje de implementación del proceso de gestión de recursos hídricos de cuenca en la región Puno.	$(N^{\circ} \text{ de metas implementadas del plan de gestión de recursos hídricos} / N^{\circ} \text{ total de metas del Plan}) * 100$	Porcentaje	5,00	2015	90
Mejorar el estado de conservación y manejo sostenible de los recursos naturales de la región Puno.	Porcentaje de avance de implementación para la conservación de especies de flora y fauna silvestre	$(N^{\circ} \text{ de metas implementadas del plan de conservación de especies de flora y fauna silvestre} / N^{\circ} \text{ total de metas del Plan}) * 100$	Porcentaje	-	2015	100
Mejorar la capacidad adaptativa de las poblaciones, ecosistemas, y servicios públicos ante los efectos del cambio climático en la región Puno.	Porcentaje de instituciones y poblaciones fortalecidas ante los efectos de cambio climático	$(N^{\circ} \text{ de personas fortalecidas para mitigar y adaptación a efectos del cambio climático} / N^{\circ} \text{ total de personas de la región}) * 100$	Porcentaje	-	2015	90
Promover el proceso de ordenamiento territorial de la región Puno.	Porcentaje de avance del proceso de ordenamiento territorial.	$(N^{\circ} \text{ de has con ordenamiento territorial} / N^{\circ} \text{ total de has de la región Puno}) * 100$	Porcentaje	-	2015	90
Mejorar el sistema de gestión ambiental de la región Puno.	Número de instrumentos por sistema de gestión ambiental implementados	Número de instrumentos de gestión ambiental implementados	Número	-	2015	5
	Número de instituciones y organizaciones de la población capacitados y sensibilizados en calidad ambiental adecuadamente	Número de instituciones y organizaciones de la población capacitados y sensibilizados en calidad ambiental	Número	-	2015	19

Fuente: Gobierno Regional de Puno, 2013.
Elaboración: Propia, 2018.

Capítulo VI. Propuesta de usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS Lago Titicaca que generen valor público y contribuyan al cierre de brechas sociales.

En el presente capítulo, y de acuerdo con la metodología empleada, a partir del análisis de la condición real de la plataforma y de sus limitaciones, del comportamiento de la demanda de los servicios ofertados, de las brechas sociales definidas por el Gobierno Regional de Puno y priorizadas en su Plan Estratégico Institucional 2018-2020 se identificarán las acciones que ha realizado la PIAS Lago Titicaca en las dos campañas del 2017 y que de una u otra forma contribuyen al cierre de estas brechas. Partiendo de este análisis se identifican las actividades que tienen mayor relevancia.

Considerando que el Estado ya ha hecho una gran inversión en la implementación y puesta en marcha de esta plataforma, propondremos, a fin de rentabilizar la inversión, dos líneas de acción:

- **Proponer mejoras a los servicios más relevantes actualmente ofertados.**
Identificaremos las actividades de mayor relevancia susceptibles de ser mejoradas y que contribuyan al cierre de brechas sociales y que se encuentren alineadas con los objetivos estratégicos orientados al cierre de brechas sociales, proponiendo acciones concretas que permitirá un mejor y más eficiente uso de los recursos.
- **Proponer usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS Lago Titicaca que generen valor público y contribuyan al cierre de brechas sociales.**
Las limitaciones de la plataforma, la realidad geográfica de las poblaciones del área y su cercanía a centros poblados con servicios de calidad, la demanda decreciente por los servicios ofertados por la plataforma, hacen insostenible la operación de la plataforma en las condiciones actuales. Por tanto y a fin de generar valor público de la inversión ya realizada propondremos usos alternativos no contemplados en el PIP que no requieran la afluencia de pobladores a bordo de la embarcación y que permitan lograr que la operación de la PIAS Lago Titicaca sea socialmente más rentable y logre beneficios antes no identificados, de manera que dicha operación se encuentre alineada con la necesidad del cierre de brechas del Gobierno Regional.

Estos aportes constituirán una oportunidad para obtener mayores beneficios a través de un uso más eficiente de los recursos del Estado.

1. Acciones realizadas por la PIAS Lago Titicaca que contribuyen al cierre de brechas identificadas por el Gobierno Regional de Puno

Conforme a lo visto en el capítulo anterior (ver tabla 12), alineados con las necesidades observadas por la OCDE, analizadas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2021 y desarrolladas por el Gobierno Regional de Puno en su Plan Estratégico Institucional 2018 -2020, se han identificado 18 objetivos estratégicos de los cuales se desprenden las brechas sociales y que contrastadas con las atenciones realizadas en las campañas del 2017, se identifican las acciones que se han realizado que contribuyen al cierre de las brechas sociales conforme se detalla en la tabla 15.

Con relación a esta tabla y al resultado de la medición del cumplimiento de las brechas identificadas en el estudio de preinversión del proyecto, es necesario señalar que la brecha identificada según el tipo de indicador está asociada al impacto de la actividad en la calidad de vida del poblador y no como cantidad de prestaciones dadas, tal como lo establece el estudio de preinversión (ver tabla 15).

Por tanto, y a fin de medir ciertamente si la PIAS está contribuyendo al cierre de la brecha social en cuanto a la mejora de la calidad de vida del poblador y del impacto final en su bienestar, será necesario efectuar el análisis ex post bajo esta óptica, considerando la magnitud del indicador antes del proyecto y su posterior medición luego del horizonte establecido. De esta forma se aprecia que tal como se encuentra diseñada actualmente la PIAS Lago Titicaca, en lo relacionado a las brechas mencionadas en la tabla 15, se puede afirmar que esta se encuentra en capacidad de contribuir al cierre de estas brechas sociales. Posteriormente y dentro del análisis de las oportunidades de mejora, se propondrán acciones que contribuyan al cierre de estas brechas en mayor magnitud.

Tabla 15. Brechas intervenidas por la PIAS Lago Titicaca en las campañas del 2017

Objetivos estratégicos institucionales	Acción estratégica	Acción con la que contribuye la PIAS al cierre de brecha
Reducir la desnutrición crónica en niños menores de cinco años.	Vacuna completa suministrada en forma oportuna a niños menores de cinco años	Atención de inmunización.
	Control de crecimiento y desarrollo (CRED) completo para niños menores de cinco años	Atenciones menores de cinco años atendidos con CRED
	Conocimientos y practicas saludables en familias con niños menores de cinco años	Padres de familia informados sobre hábitos de higiene y alimentación por comunidad visitada
Disminuir la anemia en niños de seis a 36 meses.	Hierro y ácido fólico con dosis suplementadas a madres gestantes	Suplementación de sulfato ferroso
	Anemia preventiva en forma oportuna en familias con niños de seis a 36 meses	Tamizaje de anemia Administración de profilaxis Antiparasitaria Parasitología (examen de heces) Hematología Consejería nutricional Evaluación nutricional
	Micronutrientes y hierro con dosis completa para niños de seis a 36 meses	Administración de multimicronutrientes Suplementación de vitamina A
Reducir la mortalidad materna perinatal y neonatal	Atención integral y oportuna a gestantes púérperas y recién nacidos	Atención pre concepcional Visita domiciliaria a gestante Atención prenatal Atención de puerperio
	Atención institucional de parto en forma oportuna a gestantes	Plan de partos
Mejorar la calidad de servicios de salud para la atención de la población	Servicios de prevención y control de enfermedades transmisibles en forma oportuna y de calidad a la población	Consejería y tamizaje I.T.S. (desglosable VIH -Sífilis -Hepatitis B-Síndrome flujo vaginal) Tratamiento de I.T.S.
	Servicios de prevención y control de enfermedades no transmisibles en forma oportuna y de calidad a la población	Tamizaje de cáncer de cuello uterino (Papanicolaou) Examen físico de mama Electrocardiograma Tamizaje y consejería en salud mental Examen estomatológico Asesoría nutricional para el control de enfermedades dental Instrucción de higiene oral Aplicación de flúor barniz Aplicación tópica de flúor gel Profilaxis dental Aplicación de sellantes
Mejorar los niveles de logros de aprendizaje en los estudiantes de educación básica regular.	Servicios de educación oportuna, integral y de calidad a la población de Educación Básica Regular (EBR)	Conectividad de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)
	Capacitación integral y de calidad para docentes de EBR	Visita en aula para observación y asesoría al docente. Grupo de interaprendizaje con docentes Conectividad TIC
Fortalecer la gestión pública institucional del Gobierno Regional Puno.	Programas de desarrollo integral en zonas de frontera y limítrofes	PIAS Lago Titicaca

Fuente: Gobierno Regional de Puno, 2013.

Elaboración: Propia, 2018.

2. Acciones realizadas por la PIAS Lago Titicaca no alineadas con los objetivos del Gobierno Regional de Puno

En esta parte del análisis se verán las prestaciones que actualmente la PIAS Lago Titicaca viene realizando en el marco de las campañas del año 2017 y que no se encuentran alineadas con las acciones consideradas en el enfoque de cierre de brechas priorizadas por el Gobierno Regional de Puno en su Plan Estratégico Institucional. A pesar de esto dichas prestaciones sí constituyen un esfuerzo por acercar al ciudadano determinados servicios y muchas de estas generan valor público.

Del mismo modo se analizaron las actividades que cada una de las entidades participantes informan para efectos de medir su efectividad en la prestación de servicios, tomando como base los informes de las campañas elaborados por el comandante de la embarcación, lo que se muestra en la tabla 9.

De este análisis se puede apreciar lo siguiente:

- La principal actividad realizada por los funcionarios del SIS ha sido la atención de consultas y orientación a los asociados.
- En lo referente al registro de las atenciones médicas (tabla 9), la demanda por el servicio de telemedicina en ambas campañas, supera apenas el 10% de la demanda estimada. Presentando una demanda decreciente, habiendo pasado de 24 a 2 atenciones de las 231 esperadas para el año 2017.
- En términos generales la demanda por atenciones de enfermería a niños es casi nula.
- Las atenciones del programa Juntos son casi exclusivamente por consultas.
- La demanda por afiliación al programa Pensión 65 es decreciente.
- Tanto en el programa Juntos como en Pensión 65 se ha considerado una actividad relacionada a acompañar al usuario al cobro de la subvención. Esto no constituye una acción que genere valor público y distorsiona el valor total de la eficacia de la prestación de dichos programas.
- El Banco de la Nación presenta gran demanda de sus servicios.

La identificación de estas observaciones a las prestaciones que vienen dando las entidades participantes de la PIAS Lago Titicaca servirá de base para proponer acciones de mejora que

permitan lograr un mayor y mejor aprovechamiento de las capacidades de la plataforma y permitirán tomar mejores decisiones sobre la gestión del citado programa.

3. Elaboración de propuestas de usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS Lago Titicaca que generen valor público y contribuyan al cierre de brechas sociales

Habiendo identificado las acciones que la PIAS viene realizando, así como sus capacidades y limitaciones, las necesidades expuestas por los sectores y entidades durante la fase del trabajo de campo, contrastado esto con la necesidad de los pobladores, las limitaciones del entorno geográfico y respetando su identidad cultural, los autores de la presente investigación proponen los siguientes usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS Lago Titicaca que generen valor público y contribuyan al cierre de brechas sociales permitiendo obtener mayores beneficios de su operación teniendo como base las observaciones realizadas por la OCDE para lograr mayor desarrollo e igualdad; el enfoque de Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N°27658 (Congreso de la República 2002), así como al Plan de Desarrollo Regional Concertado de la Región Puno (Gobierno Regional de Puno 2013), y el Plan Estratégico Institucional del Gobierno Regional de Puno 2018-2020 (Gobierno Regional de Puno s.f.).

De esta forma se plantea emplear la plataforma como una herramienta del Estado para servirse a si mismo, generando un espacio que pueda ser usado por diversas entidades del Estado en beneficio del cumplimiento de sus objetivos institucionales, orientados a la generación de valor público, lo cual impactará de manera indirecta en la sociedad, contribuyendo al cierre de brechas sociales.

3.1 Propuesta de adecuación de oferta existente y de oportunidades de mejora de la PIAS Lago Titicaca implementando usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS

Como resultado del análisis, se han identificado posibilidades de mejora de los servicios actuando de manera directa sobre algunas de las acciones estratégicas, bien sea optimizando la oferta existente mediante el rediseño de los servicios ofertados o mediante usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS, conforme se muestra en el anexo 5.

A continuación, se exponen 14 propuestas de usos alternativos no contemplados en el PIP de la PIAS que contribuirán, a juicio de los autores de la investigación, al esfuerzo por el cierre de brechas sociales en beneficio del bienestar de la población.

3.1.1 Ofrecer pasantías a bordo de la plataforma a estudiantes de Instituciones de Educación Superior no Universitaria (IESNU)

La oportunidad de brindar pasantías de breve duración a bordo de la PIAS Lago Titicaca a jóvenes que se encuentren realizando estudios de carácter técnico, contribuiría a generar en ellos un vínculo con la realidad local y su identificación con el esfuerzo que el Estado peruano realiza para contribuir al bienestar de la población asentada en el ámbito insular del lago Titicaca.

Cabe señalar que la presencia de personal femenino de la Marina de Guerra del Perú, que forma parte de la dotación, constituye en sí un mensaje de igualdad en las oportunidades de desarrollo profesional entre hombres y mujeres, lo que será muy bien recibido entre jóvenes que están por incorporarse a la PEA.

3.1.2 Realizar visitas guiadas a bordo dirigidas a los funcionarios públicos de las entidades participantes para que interioricen la labor que viene realizando la PIAS en beneficio de la población

Durante las visitas realizadas a la ciudad de Puno se tuvo oportunidad de conversar de manera informal con muchas personas como taxistas, trabajadores de hoteles y restaurantes, así como con funcionarios de las sedes institucionales de las entidades regionales que participan a bordo de la PIAS Lago Titicaca, y se pudo comprobar que muchos de ellos manifestaron su desconocimiento respecto de la existencia de la citada embarcación, tampoco conocían de su presencia en el Lago y de los servicios que el Estado peruano ha considerado a bordo con el fin de contribuir al cierre de brechas sociales.

En ese sentido, los autores de la investigación consideran que una propuesta de carácter innovador sería, en un primer momento, gestionar que funcionarios públicos de aquellas instituciones que participan en el PIAS; y luego invitar a todas las instituciones regionales y locales a realizar visitas guiadas a la embarcación para que la conozcan e identifiquen su importancia en la región al contribuir con el cierre de brechas sociales existentes, generando en ellos un sentido de identificación y de pertenencia.

3.1.3 Montar a bordo de la PIAS una exposición itinerante rotativa entre cada comunidad para que se difunda información turística y se promocióne su artesanía y sus productos.

Brindar espacios a bordo para la colocación de afiches, cuadros y productos a través de los cuales, los poblados de las comunidades puedan publicitar de manera efectiva y gratuita sus respectivas localidades promover su artesanías y productos, contribuyendo de esta manera con la difusión de la propuesta de valor cultural y de carácter turístico de las poblaciones de las islas. Esta muestra itinerante podría realizarse de manera rotativa durante las campañas que realice la plataforma.

3.1.4 Programar acciones sociales binacionales para fortalecer la integración en zonas de frontera y limítrofes

La presencia de la PIAS Lago Titicaca, al ser una unidad bajo control operacional de la Marina de Guerra del Perú, no solo obedece al cierre de brechas sociales, sino que también contribuye con el sentido de identidad nacional y el aseguramiento de la territorialidad a través de la su participación en operaciones de carácter binacional.

3.1.5 Monitorear el agua para consumo humano de los poblados, mediante la incorporación de personal técnico para efectuar la toma y análisis de muestras.

El monitoreo de las condiciones de salubridad del agua para consumo humano es una actividad que permite a las autoridades competentes procurar que la población, particularmente los niños menores de cinco años y los adultos mayores de 65, no se vean afectados por enfermedades diarreicas agudas (EDA), que conlleven a una deshidratación crónica o, peor aún, a una deshidratación aguda, con resultados fatales.

3.1.6 Implementar de un auditorio multiusos con capacidad de video conferencias, conectividad y ayudas audiovisuales para brindar charlas, exposiciones y dinámicas diversas.

Los autores de la presente investigación consideran que el área en la que se encuentra el comedor de la plataforma podría ser empleada como un auditorio multiusos para brindar charlas, exposiciones y dinámicas diversas, sostener reuniones de coordinación, promoción y capacitación de funcionarios públicos, entre otros.

3.1.7 Promover el consumo de productos locales con alto contenido nutricional

Se propone el empleo de los pasadizos interiores de la plataforma para colocar afiches y láminas que promuevan el consumo de alimentos locales con alto valor nutricional, contribuyendo a mejorar la calidad de la alimentación y promoviendo el consumo interno.

3.1.8 Incorporar un ecógrafo portátil debido a la dificultad para poder embarcar al usuario en la plataforma

Considerando el alto riesgo de trasladar una gestante a bordo de la plataforma, se requiere dotar al personal de salud con un equipo ecógrafo portátil para que sea utilizado durante las acciones de control de la madre gestante y del feto.

3.1.9 Fusionar en una única ventanilla la atención para los programas, SIS, Juntos y Pensión 65, liberando espacios y recursos para uso alternativo.

Esta recomendación obedece a los resultados obtenidos a través de los informes de ambas campañas realizadas durante el segundo semestre del año 2017, habiéndose presentado una demanda de atención muy por debajo de la esperada, por lo que la sobre oferta existente podría adecuarse a la realidad observada, procurando un empleo más eficiente de los espacios y de los recursos humanos asignados.

3.1.10 Implementar una oficina con facilidades de comunicaciones, internet, brindando servicios de conectividad a portales institucionales de las entidades públicas y otras, para ser usada por entidades locales que así lo requieran

Los gobiernos locales y entidades ubicadas en la región insular del lago no cuentan, en muchos casos, con conectividad y/o espacios adecuados con las facilidades tecnológicas necesarias para interconectarse a los portales del Estado como el SIAF u otros. La plataforma cuenta con acceso satelital a Internet y facilidades de comunicación diversas que puestas al servicio de las entidades y gobiernos locales de la zona insular, permitirían contribuir a una mejor gestión. ciudadanía.

3.1.11 Asesorar técnicamente a las comunidades agrícolas de las islas mediante la incorporación de personal del Ministerio de Agricultura

La incorporación de personal del sector de Agricultura a las campañas que realiza la PIAS permitiría ampliar la cobertura de servicios sociales a fin de contribuir con el asesoramiento técnico correspondiente para las labores agrícolas en las islas, cuidando de las tierras y combatiendo las plagas, en pro de una mejor calidad de las cosechas.

3.1.12 Asesorar técnicamente en acuicultura a las comunidades de la zona insular incorporando a personal del Ministerio de la Producción

La incorporación de personal del sector de Producción a las campañas que realiza la PIAS permitiría ampliar la cobertura de servicios sociales, contribuyendo así con el asesoramiento técnico correspondiente en pro de una mejor calidad de los peces, y su empleo sustentable.

3.1.13 Generar información estadística relacionada a la calidad del agua, condiciones de viento, temperatura y pureza de las aguas del lago incorporando la participación de personal del Instituto del Mar del Perú-Sede Puno

La incorporación de personal especialista de Imarpe-Puno a las campañas que realiza la PIAS, efectuando labores de monitoreo de los vientos, temperatura y pureza de las aguas del lago, a fin de contribuir con el establecimiento de información de líneas base para su uso posterior por las entidades del Estado y público en general que así lo requiera.

3.1.14 Generar información estadística relacionada al monitoreo de las aguas del lago, de especies forestales nativas y exóticas, de flora y fauna del lago, de las condiciones climáticas y ambientales existentes incorporando la participación de personal del Ministerio del Ambiente

La incorporación de personal del sector del Ambiente a las campañas que realiza la PIAS, permitiría efectuar labores de monitoreo de las aguas del lago, de especies forestales nativas y exóticas, de flora y fauna del lago, de las condiciones climáticas y ambientales existentes, a fin de contribuir con el establecimiento de información de líneas base para su uso posterior por las entidades del Estado y público en general que así lo requiera.

3.2 Elaborar un sistema informático respaldado por una base de datos estructurada que registre toda la información que genera la plataforma y que luego estará disponible para todas las entidades y organizaciones generando información validada para el estudio y toma de decisiones impactando transversalmente en todos los objetivos estratégicos

Una de las más grandes deficiencias de la gestión pública radica no solamente en la poca articulación existente entre las entidades del Estado y en los niveles de gobierno. Esta deficiencia en la articulación oportuna se debe a la dificultad y al alto costo que demanda reducir la incertidumbre para la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas debido, principalmente, a la falta de información validada y estructurada. La operación de plataformas itinerantes, como la PIAS Lago Titicaca, ofrecen la oportunidad de tener en un mismo ambiente de trabajo a diversas entidades del Estado, todas ellas dando atención a la sociedad y generando valiosa información que debería ser debidamente registrada en un único sistema de recolección de información.

La propuesta de incorporar a la operación de la PIAS Lago Titicaca a otras entidades públicas para que realicen actividades especiales, tales como el monitoreo de la calidad del agua, de las condiciones medioambientales y climatológicas, de las actividades agrícolas, la medición de la pesca artesanal y la acuicultura, registro de atenciones médicas, datos de la población, entre otras, ofrece la oportunidad de recolectar y estructurar información valiosa que servirá para los fines propios de la entidad, además de brindar la posibilidad de contar información recolectada validada y debidamente registrada.

Se propone elaborar un sistema informático respaldado por una base de datos estructurada que permita registrar toda aquella información que genera la plataforma y luego ponerla a disposición de todas las entidades y organizaciones.

Esto significa dar una nueva dimensión al valor de la plataforma, convirtiéndose no solamente en un instrumento de acción social sino en una poderosa herramienta para el diseño y a articulación de políticas públicas que requiere el Estado.

Es importante tener en consideración que en la Amazonía existen cuatro plataformas itinerantes similares; y, a nivel nacional se cuenta con numerosas plataformas terrestres fijas denominadas Tambos, motivo por el cual, la inversión que se realice en el diseño e implementación de esta propuesta, se rentabiliza aún más al ser posible su réplica e implementación en todas estas plataformas, fortaleciendo aún más al Programa Nacional PAIS.

Conclusiones

1. Dado que el diseño de la plataforma no es el adecuado para operar en el lago Titicaca; que el proceso de embarque y desembarque ofrece riesgo para las personas con discapacidad, enfermas, en estado de gestación, niños y personas de edad avanzada; que la demanda calculada en el Proyecto de Preinversión se encuentra sobre estimada; la operación de la plataforma en las condiciones y con la oferta actual de servicios no es sostenible.
2. El establecimiento de las brechas que debía atender la PIAS Lago Titicaca desarrollado en el estudio de preinversión, no se ajustan a la realidad del Lago Titicaca ni a las necesidades sociales de los pobladores de la zona de influencia.
3. Existen oportunidades de mejora de la oferta de servicios actual y posible de ser entregada por la PIAS y contribuir al cierre de brechas sociales, generando valor público conforme se ha detallado en el capítulo VI.
4. Es posible dar a la PIAS Lago Titicaca usos alternativos no contemplados en el PIP que generen valor público y que contribuyan al cierre de brechas sociales de acuerdo a lo analizado y expuesto en el capítulo VI.
5. La operación de la plataforma y el logro de los objetivos de esta unidad de cumplimiento dependen en gran medida de la capacidad de articulación multisectorial liderada por el Midis y del compromiso de los funcionarios públicos involucrados.
6. Los indicadores que se emplean para medir el desempeño de la PIAS no deben limitarse al número de atenciones realizadas, sino al impacto que tienen los servicios que brinda para mejorar la calidad de vida de los pobladores en función al cierre de las brechas identificadas por el Gobierno Regional Puno.
7. La implementación de las acciones propuestas en el capítulo VI permitirá la participación de la población, que es importante para generar un sentido de pertenencia con respecto a la embarcación y su importancia para su bienestar y desarrollo presente y futuro. Estableciendo la base para en un futuro implementar el último componente de la metodología de Unidad de cumplimiento, que no es parte del alcance del presente trabajo, que es la creación de una cultura de entrega irreversible de servicios por la PIAS Lago Titicaca.

8. La reubicación de los equipos de telemedicina (teleconsulta médica, oftalmológica, telecografía) permitirá un uso más eficiente de los recursos y espacios de la plataforma para brindar nuevos servicios que redituarán en mayores beneficios a la población.

9. La implementación de la PIAS Lago Titicaca es un ejemplo más de como la política interviene en las decisiones poniendo en riesgo el uso eficiente de los recursos del Estado. Las decisiones políticas tomadas no siempre se sustentan en decisiones técnicas y objetivas, sin embargo, en esta oportunidad el trabajo de investigación realizado nos permite concluir que sí podemos hacer que la PIAS Lago Titicaca alcance los objetivos para la cual fue implementada.

Bibliografía

Baber, M.; Moffit, A., y Kihn, P. (2011). *Deliverology 101: A Field Guide For Educational Leaders*. California: Corwin.

Barretto, A. (2017). “Ejército intensifica presencia en frontera amazónica”. En: *dialogo-americas.com*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/12/2017. Disponible en: <<https://dialogo-americas.com/es/articulos/brazilian-army-increases-presence-amazon-borders>>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Patrimonio Natural. (2013). *Amazonía posible y sostenible*. Bogotá: Cepal y Patrimonio Natural. [PDF]. Fecha de consulta: 18/12/2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/amazonia_posible_y_sostenible.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013). “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto de los derechos humanos”. Washington D.C.: Grupo de Trabajo sobre asuntos indígenas.

Congreso de la República (2002). “Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado”. En: *congreso.gob.pe*. [PDF]. 30 de enero de 2002. Fecha de consulta: 12/01/2018. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/\\$FILE/02A08.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/$FILE/02A08.pdf)>.

Congreso de la República. (1963). “Ley N°14702, Declarando el 05 de enero de 1864, fecha oficial de la fundación del Puerto Fluvial de Iquitos”. En: *docs.peru.justia.com*. [PDF]. Fecha de consulta: 19/12/2017. Disponible en: <<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/14702-nov-14-1963.pdf>>.

Congreso de la República. (2011). “Ley N°29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”. En: *leyes.congreso.gob.pe*. [En línea]. 20 de octubre de 2011. Fecha de consulta: 26/01/2018. Disponible en: <<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29792.pdf>>.

Dina - Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec). (2016). “Ficha de registro en DINA. Gamarra Peralta César”. En: *dina.concytec.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 22/02/2018. Disponible en: <http://dina.concytec.gob.pe/appDirectorioCTI/VerDatosInvestigador.do;jsessionid=0a57f731d8f19e91a96dd3446392?id_investigador=14055>.

Dirección de Hidrografía y Navegación – Marina de Guerra del Perú. (s.f.). “Servicio de hidrografía Puno”. En: *dhn.mil.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 23/01/2018. Disponible en: <https://www.dhn.mil.pe/servicio_hidrografia_puno>.

Dirección General de Capitanías y Guardacostas. (2018). “Capitanía de Puerto de Puno”. En: *dicapi.mil.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 22/02/2018. Disponible en: <<https://www.dicapi.mil.pe/capitanias/capipuno.html>>.

Editorial Amazónico. (2017). “Culmina operación humanitaria sin precedentes en la Amazonía”. En: *editorialamazonico.com.co*. [En línea]. 22 de julio de 2017. Fecha de consulta: 22/01/2018. Disponible en: <<http://www.editorialamazonico.com.co/culmina-operacion-humanitaria-sin-precedentes-en-la-amazonia/>>.

Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas de la República Argentina. (2015). “Estrategia de acción social sostenible”. En: *Revista Visión Conjunta*. Año 7, N°13-2015.

Gobierno Regional de Puno. (2013). *Plan de Desarrollo Regional Concertado. Puno al 2021. Resumen Ejecutivo*. Puno: Gobierno Regional de Puno. [PDF]. Fecha de consulta: 18/12/2017. Disponible en: <<http://www.regionpuno.gob.pe/descargas/planes/resumen-ejecutivo-plan-de-desarrollo-concertado-regional-al-2021.pdf>>.

Gobierno Regional de Puno. (2017). “Plan Estratégico Institucional 2018-2020”. En: *regionpuno.gob.pe*. [PDF]. Diciembre de 2017. Fecha de consulta: 22/02/2018. Disponible en: <www.regionpuno.gob.pe/descargas/planes/2018/Plan%20Estrategico%20Institucional%202018-2020.pdf>.

Google Maps. (2018). “Lago Tititcaca”. En: *google.com.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 05/01/2018. Disponible en: <<https://www.google.com.pe/maps/place/Titicaca/@-15.9137766,-69.8621921,9z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x915d9b22f6af7c75:0xf682724d4df71dc!8m2!3d-15.9254!4d-69.3354?hl=es>>.

Hernández, R.; Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta edición. México D.F.: McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. DE C.V.

La Región. (2012). “Buques Morona y Loreto zarpan en demanda de la cuenca desde los ríos Amazonas y Putumayo”. En: *diariolaregion.com*. [En línea]. Fecha de consulta: 22/01/2018. Disponible en: <<http://diariolaregion.com/web/buques-morona-y-loreto-zarpan-en-demanda-de-la-cuenca-desde-los-rios-amazonas-y-putumayo/>>.

Marina de Guerra del Perú. (2017). “Oficio N°O.600-012”. Puno. Documento interno.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). (2016). “Decreto Supremo N°003-2016-MIDIS, Aprueban la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 15 de mayo de 2016. Fecha de consulta: 21/12/2017. Disponible en: <<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-la-estrategia-de-accion-social-con-sostenibilidad-decreto-supremo-n-003-2016-midis-1380434-1/>>.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). (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”. En: *midis.gob.pe*. [En línea]. 06 de septiembre de 2017. Fecha de consulta: 23/01/2018. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/transparencia-datos-generales/decretos-supremos/doc_download/6188-decreto-supremo-n-013-2017-midis>.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). (s.f.). “Ubicación geográfica”. En: *país.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/01/2018. Disponible en: <www.pais.gob.pe/tambook/tambo/perfildepartamental/index/id_departamento/21>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014). “Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 293924. Formato SNIP-03: Ficha de Registro - Banco de Proyectos”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. Fecha de consulta: 12/01/2018. Disponible en: <<http://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=293924>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017). “Formato SNIP-03: Ficha de Registro - Banco de Proyectos. Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 293924”. En: *ofi4.mef.gob.pe*. [Base de datos]. 14 de noviembre de 2017. Fecha de consulta: 05/12/2017. Disponible en: <<http://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=293924>>.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). (2015). *Proceso de implementación de la Plataforma Itinerante de Acción Social que forma parte de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la cuenca del río Napo-Loreto Periodo 2013-2014*. Lima: MIMP.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). (2017). “Decreto Supremo N°004-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N°30533, Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de núcleos ejecutores”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 06 de septiembre de 2017. Fecha de consulta: 26/01/2018. Disponible en:

<<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n-30533-decreto-supremo-n-004-2017-vivienda-1479610-4/>>.

Ministerio del Interior del Ecuador. (2017a). “Acciones Cívicas Binacionales benefician a poblaciones fronterizas de Ecuador y Colombia”. En: *ministeriointerior.gob.ec*. [En línea]. Fecha de consulta: 25/01/2018. Disponible en: <<http://www.ministeriointerior.gob.ec/acciones-civicas-binacionales-benefician-a-poblaciones-fronterizas-de-ecuador-y-colombia/>>.

Ministerio del Interior del Ecuador. (2017b). “Policía de Ecuador y Perú consolidan Acciones Cívicas en frontera”. En: *ministeriointerior.gob.ec*. [En línea]. Fecha de consulta: 25/01/2018. Disponible en: <<http://www.ministeriointerior.gob.ec/policia-de-ecuador-y-peru-consolidan-acciones-civicas-en-frontera/>>.

Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, Capítulo Perú. (s.f.). “¿Qué es el Plan Binacional?”. En: *planbinacional.org.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 22/01/2018. Disponible en: <<http://planbinacional.org.pe/plan-binacional/que-es-el-plan-binacional/>>.

Poder Ejecutivo. (2015). “Decreto-Legislativo N°1197, Decreto Legislativo que aprueba la transferencia para la operación, mantenimiento y ejecución de los Proyectos de Inversión Pública - Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 22 de septiembre de 2015. Fecha de consulta: 25/01/2018. Disponible en: <<http://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-aprueba-la-transferencia-para-la-ope-decreto-legislativo-n-1197-1290436-1>>.

Policía Nacional del Ecuador. (2017). “Acciones cívicas binacionales fomentan el compromiso social”. En: *policiaecuador.gob.ec*. [En línea]. 09 de septiembre de 2017. Fecha de consulta: 23/01/2018. Disponible en: <<http://www.policiaecuador.gob.ec/acciones-civicas-binacionales-fomentan-el-compromiso-social/>>.

Presidencia de la República. (2012). “Decreto Legislativo N°1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 10 de diciembre mayo de 2012. Fecha de consulta: 14/12/2017. Disponible en: <<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-la-marina-de-guerra-del-peru-decreto-legislativo-n-1138-876207-5/>>.

Presidencia de la República. (2016). “Decreto Legislativo N°1252 Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N°27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. 01 de diciembre de 2016. Fecha de consulta: 18/12/2017. Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/decretos-legislativos/15603-decreto-legislativo-n-1252/file>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2007). “Decreto Supremo 063-2007-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros”. En: *pcm.gob.pe*. [PDF]. 14 de julio mayo de 2007. Fecha de consulta: 18/12/2017. Disponible en: <www.pcm.gob.pe/transparencia/Doc_Gestion/DS-063-2007-PCM.pdf>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2011). “Decreto Supremo-091-2011-PCM, Créase el centro y el portal Mejor Atención al Ciudadano”. En: *mac.pe*. [PDF]. 02 de diciembre de 2011. Fecha de consulta: 18/12/2017. Disponible en: <www.mac.pe/descargas/DS-091-2011-PCM.pdf>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2013). “Decreto Supremo N°004-2013-PCM, Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”. En: *sgp.pcm.gob.pe*. [PDF]. 09 de enero de 2013. Fecha de consulta: 18/12/2017. Disponible en: <sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/.../DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2015). “Resolución Ministerial N°278-2015-PCM”. En: *pcm.gob.pe*. [PDF]. 30 de noviembre de 2015. Fecha de consulta: 12/01/2018. Disponible en: <<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/12/RM-278-2015-PCM.pdf>>.

Redacción Economía. (2017). “Perú incrementa posibilidades de ingreso a la OCDE”. En: *elcomercio.pe*. [En línea]. 05 de diciembre de 2017. Fecha de consulta: 05/01/2018. Disponible en: <<https://elcomercio.pe/economia/peru/peru-incrementa-posibilidades-ingreso-ocde-noticia-479224>>.

Rietbergen-McCracken, J. y Narayan, D. (1998). *Participation and Social Assessment, Tools and Techniques*. Washington: Banco Mundial. [PDF]. Fecha de consulta: 12/01/2018. Disponible en: <www.oikodomos.org/workspaces/app/webroot/files/references/text/amartin_11_Toolkit_participation.pdf>.

Secretaría de Gestión Pública. (2014). “Estudio de preinversión del Proyecto de Inversión Pública a nivel perfil código SNIP 293924”. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Anexos

Anexo 1. Distancias a los establecimientos de salud

Tabla de distancias de las islas a los establecimientos de salud de referencia

Establecimiento de Salud (EESS)	Los Uros		Anapia		Amantani		Taquile	
Categoría	I - 1		I - 2		I - 2		I - 2	
EESS de referencia	Metropolitano Puno		Ollaraya		Metropolitano Puno		Metropolitano Puno	
Vía de acceso	Lacustr e	Terrestr e	Lacustr e	Terrestr e	Lacustr e	Terrestr e	Lacustr e	Terrestr e
Distancia	3,2 mn	1,45 km	10,5 mn	5,37 km	21,3 mn	1,45 km	20,4 mn	1,45 km

Nota: mn son millas náuticas.

Fuente: Secretaría de Gestión Pública, 2014.

Elaboración: Propia, 2018.

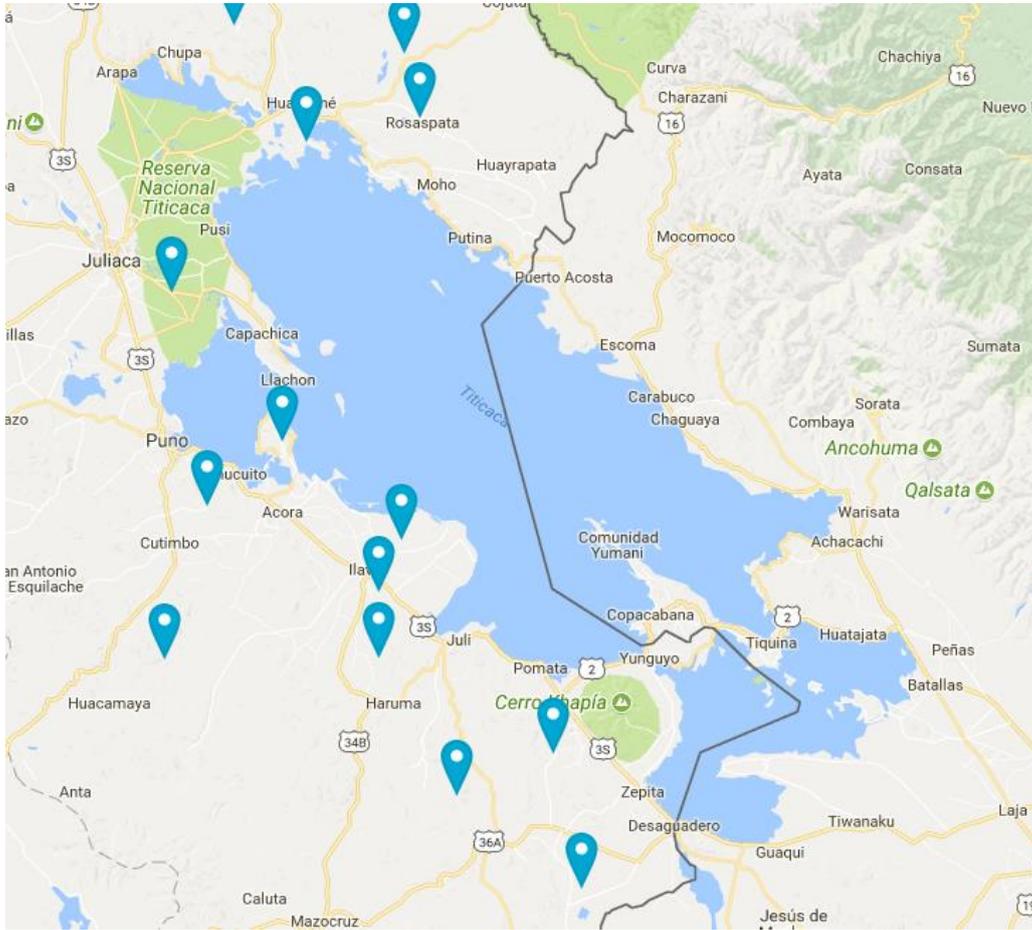
Distancia primera etapa navegación PIAS Río Napo desde puerto de Iquitos

Localidad	Distancia (millas náuticas)
Llachapa	27,0
Mazan	46,6
Comunidad Nativa Salvador	52,3
Comunidad Nativa Santa Martha	59,8
Comunidad Nativa Buen Paso	67,8
Comunidad Nativa Tuta Pishco	77,5
Comunidad Nativa Nueva Unión	90,8
Comunidad Nativa Negro Urco	100,2
Comunidad Nativa San Luis de Tacsha Curaray	117,1
Comunidad Nativa Argelia	121,9
Comunidad Nativa Santa Clotilde	153,2
Comunidad Nativa Copal Urco	166,6
Comunidad Nativa Diamante Azul	181,6
Destacamento Militar Curaray	189,1

Fuente: Secretaría de Gestión Pública, 2014.

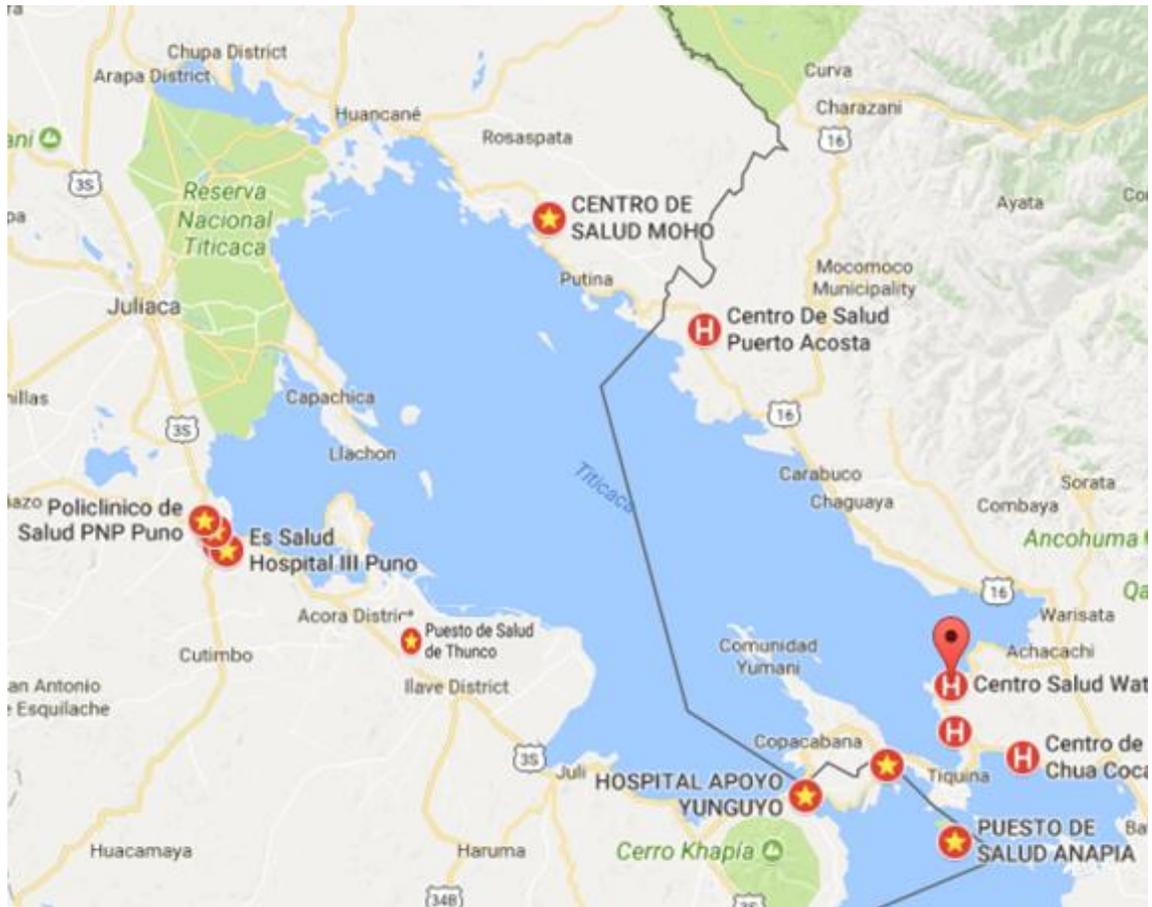
Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 2. Mapa de ubicación de los establecimientos del programa Tambos en el área del Lago Titicaca



Fuente: Midis, s.f.
Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 3. Ubicación de los centros de referencia y puestos de salud relevantes



Fuente: Google Maps, 2018.
Elaboración: Propia, 2018.

Anexo 4. Riesgo de embarque para adultos mayores

Secuencia 1



Secuencia 2



Secuencia 3



Secuencia 4



Anexo 5. Propuesta de mejora de los servicios brindados por la plataforma

Objetivos estratégicos institucionales	Acción estratégica	Posibilidades de mejoras	Propuestas específicas
Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años	Agua segura mediante el sistema de abastecimiento a los hogares		Incorporar la participación de personal técnico para efectuar la toma y análisis de muestras de agua para consumo humano en los poblados.
	Conocimientos y prácticas saludables en familias con niños menores de cinco años	Empleo del comedor de la plataforma como una sala multiusos con ayudas audiovisuales para brindar charlas, exposiciones y dinámicas respecto al tema.	
Disminuir la anemia en niños y niñas de seis a 36 meses	Hierro y ácido fólico con dosis suplementadas a madres gestantes	Promover el consumo de productos locales con alto contenido nutricional.	
	Lactancia materna exclusiva en niños menores de seis meses	Empleo del comedor de la plataforma como una sala multiusos con ayudas audiovisuales para brindar charlas, exposiciones y dinámicas respecto al tema.	
	Micronutrientes y hierro con dosis completa para niños de seis a 36 meses	Promover el consumo de productos locales con alto contenido nutricional.	
Reducir la mortalidad materna perinatal y neonatal en la región Puno	Atención integral y oportuna a gestantes puérperas y recién nacidos	Evaluar la incorporación de un ecógrafo portátil, debido a la problemática para el embarque a la plataforma.	
Mejorar la calidad de servicios de salud para la atención de la población	Servicios de prevención y control de enfermedades transmisibles en forma oportuna y de calidad a la población	Empleo del comedor de la plataforma como una sala multiusos con ayudas audiovisuales para brindar charlas, exposiciones y dinámicas respecto al tema.	
	Servicios de prevención y control de enfermedades no transmisibles en forma oportuna y de calidad a la población		
Mejorar la calidad de servicios educativos en las instituciones de educación superior no universitaria	Formación profesional integral a los estudiantes de instituciones de educación superior no universitaria (IESNU)		Ofrecer pasantías a bordo de la plataforma a estudiantes de IESNU.
Fortalecer la gestión pública institucional del Gobierno Regional de Puno	Capacidades fortalecidas de manera permanente a los servidores públicos		Realizar visitas guiadas a bordo dirigidas a los funcionarios públicos de las entidades participantes para que interioricen la labor que viene realizando la PIAS en beneficio de la población.
	Infraestructura y equipamiento mejorado en las instituciones públicas	Sustentados en la baja demanda presentada, fusionar en una única ventanilla única de atención a los programas SISFOH, SIS, Juntos y Pensión 65, liberando espacios y recursos.	Facilitar el uso de una oficina para la gestión de las entidades locales que así lo requieran
	Conectividad institucional fortalecida en las entidades públicas		Brindar servicios conectividad internet a Portales institucionales a las entidades públicas.
	Programas de desarrollo integral en zonas de frontera y limítrofes	Programar acciones sociales binacionales para fortalecer la integración en zonas de frontera y limítrofes	
Impulsar la competitividad de las principales cadenas productivas de la región Puno	Infraestructura de riego tecnificado para productores agrícolas		Incorporar a personal del MINAGRI para la realización de asesoramiento técnico a las comunidades agrícolas de las islas
	Capacitación y asistencia técnica integral y focalizada para productores agropecuarios	Empleo del comedor de la plataforma como una sala multiusos con ayudas audiovisuales para brindar charlas, exposiciones y dinámicas respecto al tema.	
	Transferencia tecnológica focalizada para productores de trucha		Incorporar a personal de PRODUCE para la realización de asesoramiento técnico a las comunidades de las islas dedicadas a la acuicultura.
	Capacitación técnica integral focalizada para microempresarios de confecciones de prendas de vestir	Empleo del comedor de la plataforma como una sala multiusos con ayudas audiovisuales para	

		brindar charlas, exposiciones y dinámicas respecto al tema.	
Promover el empleo adecuado de la población económicamente activa ocupada de la región Puno.	Capacitación laboral permanente y oportuna para la PEA ocupada en la región Puno	Empleo de capacidades de transmisión de datos de la plataforma para brindar charlas y/o conferencias. Empleo del comedor de la plataforma como una sala multiusos con ayudas audiovisuales para brindar charlas, exposiciones y dinámicas respecto al tema a los pobladores de las islas.	
Promover el desarrollo turístico en la región Puno	Capacitación y certificación integral para los prestadores de los servicios turísticos		Brindar espacio a bordo para la difusión turística y de la producción de artesanías con carácter itinerante de manera rotativa a cada isla o poblado.
	Capacitación en forma permanente en líneas de producción y comercialización a los artesanos		
Mejorar el estado de conservación y manejo sostenible de los recursos naturales de la región Puno	Gestión sistematizada de recursos hídricos de las cuencas de la región Puno		Incorporar la participación de personal para efectuar labores de monitoreo del lago
	Estrategias adecuadas de conservación de especies forestales nativas y exóticas		Incorporar la participación de personal para efectuar labores de monitoreo de especies forestales nativas y exóticas.
	Estrategias adecuadas de conservación de especies flora y fauna silvestre		Incorporar la participación de personal para efectuar labores de monitoreo de la flora y fauna del lago.
Mejorar la capacidad adaptativa de las poblaciones, ecosistemas, y servicios públicos ante los efectos del cambio climático en la región Puno	Plan de acción y estrategias adecuadas para la adaptación del cambio climático		Incorporar la participación de personal para efectuar labores de monitoreo de las condiciones climáticas
Mejorar el sistema de gestión ambiental de la región Puno	Información de instrumentos de gestión ambiental para las entidades públicas, privadas y población		Incorporar la participación de personal para efectuar labores de monitoreo del ambiente
	Asistencia técnica especializada en calidad ambiental, permanente y focalizada para las instituciones públicas y población		Incorporar la participación de personal para efectuar labores de monitoreo del ambiente

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Notas biográficas

Joel Enrique Garay Roncal

Nació en Lima. Es licenciado en Ciencias Marítimas Navales por la Escuela Naval del Perú, con estudios de postgrado de MBA (ESAN) y Diplomado en Dirección Estratégica por la Universidad de Piura. Cuenta con más de 32 años de experiencia como Oficial de Marina calificado en submarinos. Actualmente laborando como consultor de manera independiente.

Edwin Aníbal Meza García

Nació en Piura. Es licenciado en Ingeniería Industrial por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de postgrado de la Maestría en Ciencias con mención en Sistemas. Cuenta con más de 20 años de experiencia en Sistemas Informáticos. Actualmente labora independientemente como consultor en Sistemas.

Felipe Alfredo Silva Berenguel

Nació en Lima. Es licenciado en Ciencias Marítimas Navales por la Escuela Naval del Perú. Cuenta con más de 32 años de experiencia como Oficial de Marina calificado en submarinos. En situación militar de retiro. Actualmente laborando como consultor de manera independiente.