



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Grupo de Trabajo de naturaleza temporal encargado de elaborar un diagnóstico rápido que permita proponer mejoras para la intervención de los programas nacionales en comunidades indígenas u originarias del departamento de Loreto

Resolución Ministerial N° 119-2021-MIDIS

INFORME FINAL

Julio 2021

ÍNDICE

1. Introducción
2. Antecedentes
3. Marco conceptual
 - 3.1. Enfoque de Pobreza y pueblos indígenas
 - 3.2. Derechos de los pueblos indígenas y protección social
 - 3.3. Marco normativo
4. Conformación del Grupo de Trabajo
 - 4.1. Integrantes
 - 4.2. Funciones
5. Implementación del diagnóstico rápido
 - 5.1. Justificación
 - 5.2. Objetivo.
 - 5.3. Alcance
 - 5.4. Metodología del diagnóstico
 - 5.5. Hallazgos
 - 5.5.1. Hallazgos en torno a la percepción de los pueblos indígenas sobre la adecuación de los programas nacionales desde un enfoque de derechos y de interculturalidad (identificados y sistematizados por la Plataforma PUINAMUDT)
 - 5.5.2. Hallazgos a nivel de la oferta de los servicios de los programas nacionales en términos de gestión y operatividad
 - 5.6. Propuestas de mejora para las prestaciones sociales de los Programas Nacionales
 - 5.6.1. Propuestas de mejora general
 - 5.6.2. Propuestas de mejora por cada programa nacional
 - 5.7. Conclusiones.
 - 5.8. Recomendaciones.
 - 5.9. Anexos.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Grupo de Trabajo de naturaleza temporal encargado de elaborar un diagnóstico rápido que permita proponer mejoras para la intervención de los programas nacionales en comunidades indígenas u originarias del departamento de Loreto

1. INTRODUCCIÓN

Mediante la Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones; el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) es el sector que tiene como finalidad formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. A través del Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, el MIDIS aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer” (ENDIS), la cual, fue elevada a Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, mediante Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, con el objetivo de establecer el marco general de la política de desarrollo e inclusión social para las intervenciones articuladas con los tres niveles de gobierno vinculadas al cumplimiento de las políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad.

Es importante mencionar que de acuerdo con la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, la exclusión social, cultural y económica de la cual son objeto algunos grupos poblacionales, entre ellas los pueblos indígenas u originarios; viene afectando el ejercicio, reconocimiento y goce de sus derechos en igualdad de condiciones, impidiendo su desarrollo, y repercutiendo negativamente en su calidad de vida; y que, por tanto, a fin de abordar esta problemática, es necesario que el Estado asuma un enfoque intercultural, que implica el reconocimiento de las diferencias culturales, sin discriminación ni exclusión, buscando generar una relación recíproca entre los distintos grupos étnicos-culturales que cohabitan en un determinado espacio¹.

Este reconocimiento y respeto hacia los diferentes grupos étnicos-culturales, debe visibilizarse en la prestación de servicios, adaptándose a sus prácticas culturales y concepciones de bienestar y/o “buen vivir”, es decir generar servicios con pertinencia y adecuación cultural. El MIDIS, consciente de ello, desde el año 2013 viene adoptando una serie de medidas orientadas a mejorar la atención a los pueblos indígenas u originarios, como ha sido la incorporación del enfoque de interculturalidad en los programas sociales, la aprobación de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la población de las comunidades nativas de la Amazonía, a partir de la articulación de intervenciones intersectoriales e intergubernamentales orientadas al logro de resultados, y la creación de un grupo de trabajo temporal con el Ministerio de Cultura, para identificar y proponer medidas para la adecuación de los servicios, normatividad y modelos operativos de los programas sociales Cuna Más y FONCODES, considerando las particularidades culturales y lingüísticas del ámbito amazónico.

Debemos tener presente que el Perú es una nación pluricultural y multilingüe, parte de ella se ve reflejada en los pueblos indígenas u originarios asentados a lo largo del territorio nacional, donde mantienen y reproducen sus propias instituciones culturales, sociales y políticas, además de sus lenguas originarias. Actualmente existen 55 pueblos indígenas, 51 de ellos se encuentran en la Amazonía y 4 en los Andes²; en tanto que, se han identificado 48 lenguas indígenas u originarias, de las cuales 4 de ellas se hablan en los Andes y 44 en la Amazonía; datos que resultan de suma importancia para la implementación de cualquier tipo de intervención, las mismas que deben brindarse con un enfoque intercultural.

¹ Decreto Supremo N° 003-2015-MC, Política Nacional para la Transversalización del Enfoque de Interculturalidad.

² Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura

**PERÚ****Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Según el Informe Técnico Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2020 emitido por el INEI, la pobreza afectó más a la población que tiene como lengua aprendida en su niñez, una lengua nativa: quechua, aimara o lenguas amazónicas. En el año 2020, incidió en el 38,4% de esta población (8,6% pobre extremo y 29,8% pobre no extremo), siendo superior en 10,6 puntos porcentuales a los que tienen como lengua materna el castellano, que fue de 27,8% (4,2% pobre extremo y 23,6% pobre no extremo). Estas brechas también se evidencian en el acceso a servicios básicos como agua, desagüe o electricidad; al igual que a servicios de salud y educación, lo cual repercute negativamente en sus condiciones de vida e impide su inclusión social y económica.

Por ello, resulta importante que las políticas públicas que se implementen, se den bajo un enfoque intercultural, de derechos y territorial, que permitirán que los instrumentos de políticas se adecúen a las necesidades y prácticas diferenciadas de las poblaciones, contribuyendo a mejorar la calidad, accesibilidad y pertinencia cultural de los servicios públicos³. En ese sentido, las federaciones de PUINAMUDT buscaron generar espacios de coordinación y trabajo mutuo con el MIDIS que permitan avanzar en dichos objetivos. Así, mediante la Resolución Ministerial N° 119-2021-MIDIS, se conforma el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal, integrada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el equipo de asesores de las federaciones indígenas de la Plataforma de Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios – PUINAMUDT, con el objetivo de elaborar un diagnóstico rápido que permita identificar de manera oportuna aspectos a ser mejorados en la intervención de los programas nacionales en las comunidades indígenas u originarias ubicadas en el departamento de Loreto, a fin de contar con propuestas de mejora para las prestaciones sociales sobre la base del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

2. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución Ministerial N° 082-2016-PCM y sus posteriores modificatorias, se conformó el Grupo de Trabajo denominado “Mesa de Trabajo encargada de realizar acciones de coordinación para el desarrollo de las cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón del departamento de Loreto”, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, conformado por varios sectores entre ellos el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social, y de organizaciones indígenas como FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT.

Bajo este marco, en el 2019, FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT, a través de la Plataforma PUINAMUDT de la cual forman parte, solicitaron una reunión con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la misma que se llevó a cabo el 11 de setiembre de 2019, donde a pedido de las federaciones indígenas, se acordó realizar un diagnóstico territorial participativo que permitiera conocer los impactos de los programas sociales en las comunidades indígenas que son representadas por las federaciones conforman la Plataforma PUINAMUDT, con el fin de adecuar los programas sociales bajo un enfoque de derechos de los pueblos indígenas.

De esa manera, el MIDIS elaboró una propuesta de diagnóstico territorial que fue presentada a las federaciones indígenas para su revisión, ello, sumado al contexto político y de la emergencia sanitaria derivada por la COVID-19, hicieron que las coordinaciones realizadas hasta ese momento se detuvieran; retomándose en el 2021⁴, generándose un espacio de reunión entre la Alta Dirección del MIDIS y los representantes de las federaciones indígenas de FEDIQUEP, FECONACOR y ACODECOSPAT, que forman parte de la plataforma PUINAMUDT; la misma que se realizó el 11 de mayo, donde las federaciones solicitaron la realización del diagnóstico territorial participativo que quedó pendiente, pero por el escaso

³ Interculturalidad y Políticas Públicas: Una agenda al 2016. Lima. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2011

⁴ Luego del envío de cartas del 22 de enero y 04 de mayo por parte de la plataforma PUINAMUDT, y de las coordinaciones de la PCM en el marco de la Mesa Multisectorial.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

tiempo antes del cambio de gestión del nuevo gobierno y en el contexto actual de emergencia sanitaria por la COVID-19 se acordó realizar un diagnóstico rápido que permita tener un primer acercamiento a la problemática.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Enfoque de Pobreza y pueblos indígenas

Según las Naciones Unidas *“Como complemento del desafío de garantizar una igualdad sustancial para los pueblos indígenas en relación con indicadores socioeconómicos comunes, figura la necesidad de garantizar la igualdad de los pueblos indígenas en relación con sus derechos de elaborar prioridades y estrategias para su desarrollo libremente determinado, consagrados en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 23) y el Convenio Núm. 169 de la OIT (artículo 7 1). Abundan en la historia los ejemplos de intervenciones de desarrollo que han fracasado o menoscabado las instituciones, recursos y culturas de los pueblos indígenas. Esas intervenciones solían estar preconcebidas en una tradición evolucionista y de desarrollo orientado al crecimiento monetario y económico estrictamente definida, que hacía caso omiso de los conocimientos, los recursos culturales y naturales y los conceptos de bienestar tradicionales de los pueblos indígenas”*⁵.

En esta línea, las federaciones indígenas que conforman la Plataforma PUINAMUJT reclaman que se aplique un enfoque de pobreza que evite concebir la pobreza como un factor derivado de prácticas culturales que nada tienen que ver con la capacidad de tener calidad de vida, bienestar y una vida digna. Establecen que algunos ejemplos de este enfoque inadecuado se pueden ver en los indicadores utilizados en la Encuesta Nacional de Hogares ENAHO, la cual se usa para medir la pobreza en la actualidad. Así:

- Las viviendas tradicionales son consideradas un indicador de pobreza al estar construidas con madera y hoja de palma por oposición a las construidas con “material noble”. No se toma en consideración que las viviendas con materiales y formas tradicionales son las más frescas y adecuadas para el clima amazónico.
- El hecho de que la construcción de viviendas que no generan gasto monetario interviene en el indicador de pobreza, desconociendo mecanismos como las mingas o los sistemas de reciprocidad propios de las comunidades.
- Los alimentos básicos, y el consumo de agua o bebidas como el masato, está basado en las prácticas tradicionales de subsistencia y en la presencia de recursos naturales en los territorios comunales, pero no se adquieren a través del gasto y no incluyen gran parte de los alimentos considerados por la ENAHO⁶.

Muchas de las categorías utilizadas para medir la pobreza monetaria no son adecuadas para determinar, en el contexto cultural, ambiental y geográfico que viven los pueblos indígenas, si éstos son pobres, entendiendo la pobreza como la falta de bienestar. Ello no significa que no se hayan generado cambios en las prácticas tradicionales y nuevas necesidades en el marco de la educación, la salud, el aumento de movilidad territorial, la tecnificación, las telecomunicaciones y otros. Estas nuevas necesidades son en su mayoría monetarias, y se dan en un contexto en el que las prácticas tradicionales de auto-subsistencia garantizan la satisfacción de las necesidades básicas, pero en cambio no permiten generar ingresos monetarios para la compra de materiales escolares o combustible para el traslado fluvial.

⁵ Relatoría Naciones Unidas de Derechos de Pueblos Indígenas: “Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015” A/69/267. Párrafo 36.
<https://undocs.org/es/A/69/267>

⁶ Lista de alimentos y bebidas consideradas en la ENAHO (módulo 601):
[http://inei.inei.gob.pe/microdatos/Detalle_Encuesta.asp?CU=19558&CodEncuesta=737&CodModulo=07&NombreEncuesta=Condiciones+de+Vida+y+Pobreza+-+ENAHO&NombreModulo=Gastos+en+Alimentos+y+Bebidas+\(M%C3%B3dulo+601\)](http://inei.inei.gob.pe/microdatos/Detalle_Encuesta.asp?CU=19558&CodEncuesta=737&CodModulo=07&NombreEncuesta=Condiciones+de+Vida+y+Pobreza+-+ENAHO&NombreModulo=Gastos+en+Alimentos+y+Bebidas+(M%C3%B3dulo+601))



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Es por ello, y en la línea de garantizar el derecho a un desarrollo libremente determinado, manifiestan que deben promoverse programas sociales desde el Estado diseñados, ejecutados, monitoreados y evaluados con plena participación de los pueblos indígenas. De esa manera podrán contar con las mismas oportunidades que el resto de los ciudadanos, respetando su derecho a la diferencia. Por lo que, se debe buscar caminos para combatir la pobreza monetaria y la falta de acceso a servicios de calidad sin afectar la identidad y las prácticas culturales y socioeconómicas. En ese sentido la inclusión social requiere que los programas sociales incorporen de manera concertada las visiones, identidades y prácticas locales, así como la garantía de los derechos indígenas.

En esa perspectiva, plantean que una cuestión que requiere una revisión en conjunto con los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, es la Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS, publicada en setiembre de 2014, que otorga la clasificación socioeconómica de “pobre extremo” a las personas que forman parte de los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía peruana, comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura. Si bien, esta resolución se habría elaborado para facilitar el acceso de los pueblos indígenas a los programas sociales y evitar la focalización individual, en la práctica la norma no ha representado un acceso directo a los programas ya que el sistema de focalización de hogares funciona de la misma forma en zonas indígenas y no indígenas. Además, al categorizar a todos los pueblos indígenas amazónicos como “pobres extremos”, sin ningún otro criterio que su procedencia indígena, se estaría contribuyendo a perpetuar aproximaciones discriminatorias y racistas que muchas veces dan lugar a estereotipos como que los pueblos indígenas son improductivos o que no saben aprovechar sus recursos y por lo tanto la pobreza que se les atribuye está justificada por estas causas. Esta percepción da lugar a miradas paternalistas y de tutelaje que fueron ya superadas⁷ y en contra de las cuales los pueblos han luchado con el fin de que les sean reconocidos sus derechos a determinar libremente su desarrollo y a mantener su identidad y sus prácticas sociales, culturales y económicas.

Es importante entender que las vías para garantizar el acceso a servicios, a mejores oportunidades de desarrollo y a cumplir con las aspiraciones que tienen los pueblos indígenas, no tienen que pasar necesariamente por su inclusión en la categoría de “pobres extremos”. Se deben generar espacios de discusión sobre las políticas y programas que los pueblos consideren que les ayudarán a acceder a derechos y calidad de vida. Y, por otro lado, se debe trabajar con ellos para contar con criterios de medición que se ajusten a lo que ellos consideran una situación de pobreza.

3.2. Derechos de los pueblos indígenas y protección social

Los derechos a la autodeterminación, a establecer las propias prioridades de desarrollo y a participar de todas las decisiones que puedan afectarles como pueblos indígenas, son esenciales para entender la necesidad de construir las políticas y el enfoque de pobreza junto con los pueblos indígenas.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), ratificado por el Perú en 1994, es el primero que habla del derecho de los pueblos indígenas a definir sus propias prioridades de desarrollo, de forma explícita, en su artículo 7.1, que dice: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera,

⁷ Para más información sobre la evolución de los derechos de los pueblos indígenas ver: párrafos 4-9 Relatoría Naciones Unidas de Derechos de Pueblos Indígenas: “Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015” A/69/267. <https://undocs.org/es/A/69/267>



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. En su artículo 7.3 precisa la necesidad de evaluar de manera participativa, la incidencia social, espiritual y cultural de los programas de desarrollo previstos para los pueblos indígenas, como un criterio fundamental para su ejecución. El mismo derecho aparece en el artículo 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

De otro lado, en relación al derecho al desarrollo el artículo 2 del Convenio 169, se señala que es responsabilidad de los gobiernos llevar a cabo acciones para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto de su integridad, para ello deberán promover “la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”.

En ese mismo sentido, el artículo 5 del Convenio 169 expresa que, al aplicar sus disposiciones, deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y como consecuencia tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente⁸.

Según el Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos indígenas “la participación es entendida como principio, corolario de una mirada de derechos humanos universalmente aceptados, e implica en lo esencial que los pueblos indígenas están facultados para ejercer libremente el control de su propio destino en condiciones de igualdad. Sin este derecho fundamental, los indígenas no pueden ejercer plenamente sus derechos humanos, tanto colectivos como individuales”⁹.

El ya citado informe de 2015 de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre derechos de pueblos indígenas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los pueblos indígenas, indica: “Habida cuenta de sus culturas y estilos de vida únicos en su género, cabe también observar que el desarrollo social y económico de los pueblos indígenas puede ser diferente del de otros sectores de la población. Por tanto, en las estrategias de desarrollo se deben tener en cuenta, entre otras cosas, los idiomas, las tradiciones, las estrategias de subsistencia y las instituciones autónomas de los pueblos indígenas. Ello es fundamental para el éxito de esas medidas. Una forma de garantizar que se dé cabida a las culturas de los pueblos indígenas es incluyéndolos en el diseño, la programación y la ejecución de las actividades de desarrollo (...)”¹⁰

Todo este marco de derechos muestra un camino para llegar a políticas y programas públicos más eficientes y respetuosos cuando se interviene en territorios de pueblos indígenas. Como muchas evaluaciones a nivel nacional e internacional demuestran, los programas que no consideran las prácticas ancestrales, los tiempos o las dinámicas políticas y sociales, no obtienen los resultados esperados. Incluso, se corre el riesgo de que su aplicación produzca situaciones de vulneración de derechos. Es por todo ello que, en beneficio de los esfuerzos que se realizan desde el sector, y de las familias indígenas de la Amazonía peruana, se requiere de una revisión de los programas, que permita una mejor adecuación de sus objetivos y enfoques, en participación de los pueblos indígenas.

⁸ BARCENAS LOPEZ: El derecho al desarrollo. México. <http://www.lopezbarcen.org/sites/www.lopezbarcen.org/files/El%20derecho%20de%20los%20pueblos%20ind%C3%ADgenas%20al%20desarrollo.pdf>

⁹ Mecanismo de Expertos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: “Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones”. Naciones Unidas. Asamblea General. A/HRC/EMRIP/2010/2. Párrafo 2. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8002.pdf>

¹⁰ Relatoría Naciones Unidas de Derechos de Pueblos Indígenas: “Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015” A/69/267. Párrafo 58. <https://undocs.org/es/A/69/267>



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

3.3. Marco normativo

Normas Internacionales

- a) Convenio N°169 de la OIT sobre derechos de Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado por Resolución Legislativa N° 26253.
- b) Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- c) Declaración Americana sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.
- d) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- e) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- f) Declaración del Derecho al Desarrollo.
- g) Convenio para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Normas Nacionales

- a) Constitución Política del Perú, art. 89 y 149.
- b) Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- c) Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer.
- d) Decreto Supremo N° 003-2015-MC, se aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.
- e) Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, que aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS).
- f) Decreto Supremo N° 003-2020-MIDIS que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MIDIS. 20 de febrero 2020
- g) Decreto Supremo N° 009-2020-MC, que aprueba la Política Nacional de Cultura al 2030.
- h) Decreto Supremo N° 005-2021-MC, que crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente encargada de proponer, realizar el seguimiento y fiscalizar la implementación de las medidas y acciones estratégicas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios del país.
- i) Resolución Ministerial N° 150-2013-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 009-2013-MIDIS “Lineamientos para la incorporación del enfoque de interculturalidad en los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”.
- j) Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS, dispone que, sobre la base del criterio geográfico determinado por la Dirección General de Gestión de Usuarios, la Unidad Central de Focalización otorgue la clasificación socioeconómica de pobre extremo a las personas que forman parte de los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía Peruana, comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas, listados en la Resolución Ministerial N° 321-2014-MC, o la que la reemplace o actualice.
- k) Resolución Ministerial N° 030-2020-MIDIS, que crea el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal denominado “Grupo de Trabajo para la adecuación de los servicios públicos de los Programas Sociales destinados a los pueblos indígenas u originarios de la Amazonía, para su prestación con pertinencia cultural, priorizando Cuna Más y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES”.
- l) Resolución Ministerial N° 058-2021-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 002-2021-MIDIS, Directiva para la Gestión Articulada de los Equipos Territoriales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- m) Resolución Ministerial N° 073-2021-MIDIS que aprueba el Texto Integrado del ROF del MIDIS.

4. CONFORMACIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Mediante el oficio de fecha 04 de mayo de 2021 remitido al MIDIS, los Apus que lideran las Federaciones Indígenas que conforman la Plataforma de Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios – PUINAMUDT, solicitaron una reunión de trabajo con la Alta Dirección que permita el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos asumidos por el



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

sector en el año 2019, relacionados con la revisión y mejora de los programas sociales que intervienen en comunidades indígenas.

Es por ello que, en el marco del oficio enviado, el **11 de mayo de 2021**, el MIDIS llevó a cabo una reunión con los Apus de las federaciones indígenas FEDIQUEP, FECONACOR, ACODECOSPAT y su equipo de asesores que integran la Plataforma PUINAMUDT, donde se acordó constituir un grupo de trabajo con el objetivo de elaborar un diagnóstico rápido que permita identificar de manera oportuna aspectos que puedan ser mejorados en la intervención de los programas nacionales en las comunidades indígenas en Loreto. El Grupo de Trabajo estaría conformado por el equipo de asesores de la Plataforma PUINAMUDT y representantes del MIDIS. Además, se elaboró un cronograma de trabajo tentativo (plan de trabajo), para ser revisado y validado en la primera reunión del Grupo de Trabajo.

De esta manera, el **13 de mayo de 2021**, se instaló el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal, conformado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y los representantes de las federaciones indígenas que integran la Plataforma PUINAMUDT, dando paso a la primera reunión del Grupo de Trabajo conformado, cuyos acuerdos incluyeron la formalización del Grupo de Trabajo a través de un mecanismo legal emitido por el sector, la revisión y actualización del cronograma de trabajo (plan de trabajo) propuesto por el Grupo de Trabajo en la reunión de fecha 11 de mayo de 2021.

Posteriormente, el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal, continuó con las reuniones de trabajo orientados a la elaboración del diagnóstico rápido, las mismas que se detallan a continuación:

a) 18 de mayo de 2021

El objetivo de esta primera reunión extraordinaria fue presentar la propuesta de matriz de recojo de información para su revisión y validación, así como el diseño del índice del informe final del grupo de trabajo, que contenga información que permita contextualizar el diagnóstico realizado.

b) 31 de mayo de 2021

Se lleva a cabo la segunda reunión del grupo de trabajo conformada por el equipo de asesores de la Plataforma PUINAMUDT y representantes del MIDIS, a fin de actualizar el cronograma de trabajo del grupo de trabajo, informar los avances sobre la formalización del grupo de trabajo y los avances en el recojo de información para la elaboración del diagnóstico rápido.

c) 24 de junio de 2021

A solicitud del equipo de asesores de la Plataforma PUINAMUDT, se lleva a cabo la segunda reunión extraordinaria, con el objetivo de informar sobre los avances del recojo de información para la elaboración del informe de diagnóstico rápido; de igual manera informar sobre los avances de la formalización del grupo de trabajo.

d) 07 de julio de 2021

Se realizó la instalación formal del Grupo de Trabajo y lectura de sus objetivos y funciones; además de la revisión de los avances remitidos por los equipos para la elaboración del informe final.

Cabe mencionar que el grupo de Trabajo que organizó y participó en 6 reuniones de trabajo, se llegó a formalizar mediante la Resolución Ministerial N° 119-2021-MIDIS de fecha 01 de julio de 2021, con la siguiente denominación **“Grupo de Trabajo de naturaleza temporal encargado de elaborar un diagnóstico rápido que permita proponer mejoras para la intervención de los programas nacionales en comunidades indígenas u originarias del departamento de Loreto”**, cuyo periodo de vigencia de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 7, es de treinta (30) días hábiles a partir de su instalación. Asimismo, según el artículo 5 de la



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Resolución Ministerial de su creación, la Secretaria Técnica del Grupo de Trabajo está a cargo de la Dirección General de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales (DGDAPS).

4.1. Integrantes

El grupo de Trabajo está integrado por los siguientes miembros:

- El/La Director/a General de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales (quien lo preside)
- Un/Una Asesor/a del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial.
- El/La Director/a de Diseño de las Prestaciones Sociales.
- El/La Director/a de Calidad y Mejora Continua de la Gestión de las Prestaciones Sociales.
- El/La Director/a de Articulación Territorial.
- Tres (3) Asesores/as de las Federaciones Indígenas que integran la Plataforma PUINAMUDT.

4.2. Funciones

El Grupo de trabajo tiene las siguientes funciones:

- Elaborar un plan de trabajo para la realización del diagnóstico rápido.
- Efectuar coordinaciones para la implementación del plan.
- Formular recomendaciones y propuestas para la mejora y adecuación con pertinencia cultural de la intervención de los programas nacionales en las comunidades indígenas ubicadas en el departamento de Loreto.
- Elaborar un informe final que contenga los resultados del diagnóstico rápido.
- Formular una propuesta de diagnóstico que permita ampliar la información recolectada por el presente Grupo de Trabajo, con mayor participación de actores locales representativos.
- Otras que se consideren necesarias para el cumplimiento de su objetivo

5. EJECUCIÓN DEL DIAGNÓSTICO RÁPIDO

5.1. Justificación

En el marco de las reuniones sostenidas por el MIDIS y las federaciones indígenas que conforman la Plataforma PUINAMUDT, donde se abordó el tema referido al funcionamiento de los programas nacionales que intervienen actualmente en las comunidades indígenas de las provincias de Datem del Marañón y Loreto en el departamento de Loreto, permitieron la conformación de un Grupo de Trabajo encargado de realizar un diagnóstico rápido, para identificar las principales limitaciones que impiden la intervención de los programas nacionales bajo un enfoque de derechos y de interculturalidad, a fin de poder establecer propuestas de mejora. De esta manera, en cumplimiento de las funciones establecidas al Grupo de Trabajo conformado mediante Resolución Ministerial N° 119-2021-MIDIS, y de acuerdo al cronograma de trabajo definido, se presenta la información recogida a través del diagnóstico rápido.

5.2. Objetivo

Identificar las principales necesidades relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la intervención de los programas nacionales del MIDIS en las comunidades indígenas que integran las federaciones indígenas FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT de la Plataforma PUINAMUDT, a fin de establecer propuestas de mejora para la prestación de sus servicios con pertinencia cultural.

5.3. Alcance

**PERÚ**

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
 “Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

El alcance del diagnóstico rápido está orientado a las comunidades indígenas que integran las federaciones indígenas FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT representadas por la Plataforma PUINAMUDT, donde se tenga presencia del Programa Nacional CUNA MÁS, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS, Programa Nacional de Alimentación Escolar QALI WARMA, Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social FONCODES, Programa Nacional de Asistencia Solidaria PENSIÓN 65, Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social PAIS; a través de sus equipos territoriales ubicados en los distritos de Andoas, Pastaza, Nauta, Tigre, Trompeteros y Urarinas.

Sobre ello, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con el objetivo de conocer la situación de los servicios que brindan los programas nacionales citados en el párrafo precedente, a través del diagnóstico rápido solo pudo obtener información a nivel de distrito, específicamente Andoas, Nauta, Trompeteros, Tigre y Urarinas; mediante los servidores públicos de los programas nacionales señalados, quienes dentro de las comunidades que tienen asignadas se encuentran comunidades indígenas que forman parte de las federaciones que son representadas por la Plataforma PUINAMUDT, siendo estas las siguientes:

Tabla N° 01: Listado de comunidades indígenas identificadas de PUINAMUDT

Programa Nacional	Distritos	Comunidades Indígenas de PUNAMUDT
	• Trompeteros	San Juan de Trompeteros
	• Urarinas	Saramuro, San Gabriel
	• Andoas	Nuevo Andoas, Los Vencedores, Titiyacu, Alianza Topal, Capahuari Urko, Sabaloyacu y Ampliación, Soplín y Ampliación, Loboyacu.
	• Nauta	San Ramón, Bagazan, Dos de Mayo San Pablo Tipishca, Alianza, San Martín, Firmeza, San Juan de Lagunilla, Libertad del Choroyacu, San Francisco de Choroyacu, Lisboa, Esparta, Bello Horizonte, Nueva Conquista, Nueva Unión, 28 de Julio, Santa Emilia, Víctor Raúl Haya de la Torre, El Cerro.
	• Trompeteros	San Juan de Trompeteros, San Cristóbal.
	• Urarinas	La Petrolera, Nueva Reforma, San Pedro, Saramuro, San Gabriel, Nuevo Lima, Santa Teresa.
	• Andoas	Loboyacu, Soplín y Ampliación, Alianza Topal, Nuevo Andoas, Bolognesi, Alianza Cristiana.
	• Nauta	Santa Rosa de Tipishca, Gran Punta, Villa Monte Alegre, Pampa Caño, Nuevo Miraflores I Zona, Bagazan, 28 de Julio, Alianza, Bello Horizonte, El Cerro, Esparta, Firmeza, Libertad de Choroyacu, Lisboa, Nueva Conquista, Nueva Unión, Puerto Orlando, San Juan de Lagunilla, San Martín, Solterito, Víctor Raúl Haya de la Torre.
	• Tigre	San Juan de Bartra, Andrés Avelino Cáceres, Doce de Octubre.
	• Urarinas	San Pedro, San Gabriel.
	• Andoas	Santa María de Manchari
	• Urarinas	Saramuro
	• Andoas	Nuevo Andoas, Los Vencedores, Titiyacu, Capahuari Urko, Sabaloyacu y Ampliación, Soplín y Ampliación, Loboyacu, Bolognesi, Alianza Cristiana, Santa María de Manchari.

**PERÚ**

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
 “Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

	• Nauta	Túpac, Santa Rita de Florida, Villa Lucerna, San José de Sarapanga, 9 de Octubre, José Olaya, Santa Fe, Buen Pastor, Villa Cristiana, Acción Popular, Bagazan San Pedro, Santa Rosa de Tipishca, Peña Negra, San Pedro de Tipishca, San Pedro de Tipishca I Zona, Gran Punta, 23 de Junio, San Jacinto, Villa Montealegre, Pampa Caño, Solterito, Puerto Orlando, Nuevo Miraflores, Nuevo Miraflores I Zona, San Ramón, Bagazan, Dos de Mayo San Pablo de Tipishca, Alianza, San Martín, Firmeza, San Juan de Lagunilla, Libertad de Choroyacu, Puerto Alegría, San Francisco del Choroyacu, Lisboa, Esparta, Nueva Unión, 28 de Julio, Santa Emilia, Víctor Raúl Haya de la Torre, El Cerro.
	• Trompeteros	José Olaya, Antioquia, Pampa Hermosa, Saukí, San José de Nueva Esperanza, San Juan de Trompeteros, San Cristóbal.
	• Tigre	12 de Octubre, Andrés Avelino Cáceres, San Juan de Bartra, Nuevo Arenal.
	• Urarinas	San Pedro, Saramuro, San Gabriel, Nuevo Lima, Alianza del Chambira, Santa Teresa, Nueva Reforma.
	• Nauta	Santa Rita de Florida, Santa Fe, Acción Popular, Bagazan, Bello Horizonte, José Olaya, Las Malvinas, Las Palmas, Peña Negra, Puerto Perú, San Jacinto.
	• Tigre	Andrés Avelino Cáceres, 12 de octubre.

FUENTE: MIDIS, elaboración propia

5.4. Metodología

Con la finalidad de cumplir con el objetivo, se estableció que en el contexto actual de emergencia sanitaria por la COVID-19 y dado el poco tiempo con el que se cuenta, aplicar la metodología cualitativa de diagnóstico rápido, donde el recojo de información por parte del MIDIS sobre el funcionamiento de los programas nacionales se realice de manera remota vía teléfono o plataforma Zoom.

De esta manera, el recojo de información cualitativa se hizo a través de entrevistas individuales a los servidores públicos de los programas nacionales del MIDIS que realizan trabajo de campo; para lo cual se elaboró una guía de entrevista, donde se incluyeron temas referidos a la experiencia del personal en comunidades indígenas, prestación de servicios en las comunidades indígenas, percepción sobre el programa nacional (dificultades, fortalezas, recomendaciones de mejora).

La aplicación de las entrevistas se realizó del 24 de mayo hasta el 4 de junio de 2021, y estuvo a cargo del equipo técnico de la Dirección de Articulación Territorial (DAT) y la Dirección de Diseño de las Prestaciones Sociales (DDPS) del MIDIS; lográndose entrevistar a 21 servidores públicos que intervienen a nivel distrital, y que dentro de las comunidades que tienen asignadas, se encuentran comunidades indígenas que forman parte de las federaciones indígenas FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT de la Plataforma PUINAMUDT, según se detalla en la tabla N° 02.

Tabla N° 2: Entrevistas realizadas a servidores públicos de los programas nacionales

Programa Nacional	Distrito	Cargo	N° de entrevistas
	<ul style="list-style-type: none"> • Trompeteros • Urarinas 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañantes Técnicos 	02
	<ul style="list-style-type: none"> • Nauta • Trompeteros • Urarinas • Andoas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores Locales 	05



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

	<ul style="list-style-type: none"> • Nauta • Tigre • Urarinas • Andoas 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitor de gestión Local 	06
	<ul style="list-style-type: none"> • Nauta • Andoas 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialistas de Proyectos Productivos • Supervisores 	02
	<ul style="list-style-type: none"> • Nauta • Tigre • Trompeteros • Urarinas • Andoas 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotor • Coordinador Territorial 	04
	<ul style="list-style-type: none"> • Nauta • Urarinas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestor Institucional Tambos 	02
TOTAL DE ENTREVISTAS			21

FUENTE: MIDIS, elaboración propia

En tanto, que el recojo de información de parte de la Plataforma PUINAMUDT se ha realizado sistematizando las quejas y problemas recogidos por las federaciones en anteriores asambleas de sus comunidades base (principalmente desde el 2019). Además, se han generado espacios de recojo de información a nivel de algunas autoridades que participaron en las reuniones de consulta previa del lote 192, que se han desarrollado en paralelo a la elaboración del presente diagnóstico rápido. La falta de un diagnóstico participativo territorial ha impedido que se pueda ofrecer información más precisa, que permita tener un panorama amplio, riguroso y representativo; pero sí ha permitido identificar la existencia de problemas que requieren de respuestas que se puedan ofrecer por parte del sector en coordinación con las organizaciones indígenas.

Asimismo, se precisa que en el recojo de información de manera remota (vía telefónica y plataforma Zoom), hubo algunas limitaciones respecto a tener conocimiento del contexto y de poder contrastar la información recogida, sumado a los testimonios que se dieron desde una perspectiva más general, debido en gran parte a la forma de intervención que tienen en el territorio que es a nivel distrital, donde además de las comunidades indígenas de la Plataforma PUINAMUDT también tienen otras comunidades asignadas. A pesar de ello, los hallazgos obtenidos a través del diagnóstico rápido nos permiten tener una primera mirada, y evidencia la necesidad de complementar la información, con un diagnóstico participativo desde las comunidades indígenas, que incluya a la población usuaria, autoridades comunales, federaciones indígenas y otros actores más que se consideren relevantes, por lo que el trabajo de campo resulta clave.

No obstante, como se indicó, con la información recabada en el diagnóstico rápido, a través de la Plataforma PUINAMUDT y el MIDIS, de alguna manera permite tener una aproximación para identificar las principales necesidades relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la intervención de los programas nacionales del MIDIS, en las comunidades indígenas que integran las federaciones indígenas FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT en el departamento de Loreto y que se encuentran representadas por la Plataforma PUINAMUDT; a fin de establecer recomendaciones que permitan mejorar la intervención, sobre la base del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y que se gestionen y brinden con pertinencia cultural.

5.5. Hallazgos



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

5.5.1. Hallazgos en torno a la percepción de los pueblos indígenas sobre la adecuación de los programas nacionales desde un enfoque de derechos y de interculturalidad (identificados y sistematizados por la Plataforma PUINAMUDT)

A través del diagnóstico rápido se identificaron, con las restricciones que implica no incorporar recojo de información directa en campo de las mismas comunidades y usuarios de los programas, las limitaciones más visibles y generalizadas de los servicios que brindan los programas implementados en las comunidades que forman parte de las federaciones indígenas que integran la Plataforma PUINAMUDT en los distritos Andoas, Pastaza, Tigre, Trompeteros, Urarinas y Nauta; información que corresponde a la obtenida en el 2019 y 2021 por el equipo de asesores de la Plataforma PUINAMUDT en las asambleas de las federaciones indígenas. En los siguientes párrafos se mencionan los principales hallazgos:

a) Problemas generales

- Falta de participación de las comunidades y sus organizaciones representativas en la intervención de los programas en sus territorios

No se identificaron mecanismos claros en los programas, que incorporen y promuevan la participación de las comunidades y sus organizaciones en la construcción de un plan de intervención y evaluación de resultados de cada programa. Se percibe que, no se considera para alcanzar las metas propuestas, factores culturales, territoriales, sociales, materiales, de recursos humanos, condiciones climáticas, de niveles de acceso a servicios públicos articulados a los de los programas, procesos sociales y políticos, procesos particulares por cada zona de atención, que condicionarán el acceso de las familias indígenas a los programas.

“¿Cómo podemos entender a nuestros hermanos urarinas para poder implementar un programa social que pueda responder a sus costumbres de ellos, ministra, si nunca hemos llegado a la comunidad? Los programas sociales que existen los respetamos, pero esos programas sociales se han bajado desde el escritorio, no hemos hecho bajadas de base”. (Apu Alfonso López, presidente de ACODECOSPAT).

Estos enfoques e información pertinente garantizarán una adecuada implementación y resultados positivos, construyéndose a partir de la información y la experiencia de trabajo territorial de las organizaciones indígenas y sus comunidades, que ya tienen experiencia en gestión territorial, que conocen la realidad de sus territorios y las demandas de sus pueblos, así como sus potencialidades. Actualmente, los programas se limitan a aplicar metodologías estandarizadas, sin diferenciación poblacional mínima, excepto el criterio de población rural de costa, sierra y selva.

- Desde las comunidades hay quejas de las dificultades que se presentan cuando las y los usuarios de los programas quieren transmitir dudas, plantear problemas y entender mejor el funcionamiento de los programas porque el personal de los equipos territoriales no suele manejar el idioma de la población. En esta línea, han tratado de hacerse valer de comuneros que apoyen la traducción, pero esta solución no es estable ni siempre se puede contar con estos voluntarios. Por otro lado, es importante tener en cuenta que el castellano es la segunda lengua de la población de la zona, por lo que un uso cotidiano del mismo no garantiza fluidez ni comprensión de todos los matices y detalles del lenguaje, lo que genera limitaciones que son importantes superar para un correcto funcionamiento y comprensión de los programas en comunidades indígenas.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

b) Problemas relacionados a la adecuación cultural y a los derechos de identidad y a la cultura propia de los pueblos indígenas

• Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS

Por falta de información suficiente, adecuada y en la lengua materna, no se conocen las condiciones exactas que se tienen que cumplir para recibir el incentivo monetario; esto genera incertidumbre en las usuarias, y permite, además, que, desde las escuelas y los puestos de salud, se indique la existencia de condiciones que no son parte del programa. Al respecto, en el 2019, usuarias de todas las cuencas señalaban que en los puestos de salud se les condicionaba a ir a hacer parto institucional-horizontal (el único ofrecido en la zona) para poder ser usuarias del programa. Al respecto, cabe indicar que este sistema de parto es contrario al parto vertical, costumbre de las comunidades. Por lo que se refiere a Educación, en información recabada ese mismo año, se evidenció la exigencia por parte de los profesores, que los niños lleven uniforme, materiales o mochila para que las madres puedan continuar siendo usuarias del programa.

En una asamblea realizada en la comunidad de Titiyacu en el distrito de Andoas en el 2019, usuarias del programa señalaron que se les condicionaba a garantizar la llegada de los hijos a la escuela, sin considerar los problemas o limitaciones de las familias para el traslado de niños o niñas a las escuelas (las cuales reúnen escolares de varias comunidades aledañas a la comunidad de la institución educativa); sin considerar además que los pueblos indígenas tienen sus propios calendarios de actividades, así como sus prácticas culturales que no se articulan con los calendarios del gobierno, lo que, por ejemplo, dificulta a las madres poder mantener sus prácticas tradicionales de auto-subsistencia y alimentación familiar, como ir a la chacra, actividad que suele realizarse en horas de la madrugada.

Asimismo, se encontró que el documento que el programa les hace firmar para ser usuarias, está en castellano, el mismo que no indica de forma explícita las condiciones que tienen que cumplir en el programa.

• Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Sobre los alimentos que se distribuyen en las comunidades, no son alimentos que se tenga costumbre de consumir, como por ejemplo la anchoveta o sangrecita; tampoco se perciben como alimentos nutritivos ni que estén mejorando el estado nutricional de los niños. Las madres se quejan de lo complicado que es conseguir que los niños los consuman e insisten en que es necesario consumir alimentos de la zona. Piden además que el programa pueda apoyar a los productores locales (zona de Marañón).

Por otro lado, el sistema mediante el cual las madres tienen que encargarse de la cocina de forma voluntaria y sin pago, está generando graves problemas dentro de las comunidades. Tienen que empezar a cocinar a las 4am y no terminan hasta las 1pm, pero ese día que cocinan no tienen forma de garantizar la alimentación de su hogar. Sumado a ello, hay comunidades donde la APAFA ha decidido sancionar a las madres que no vayan a cocinar, trasladando a la comunidad este problema generado por el marco del modelo de gestión bajo el cual funciona el programa.

• Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social FONCODES

De acuerdo a la información recogida, no se tendría una oferta de proyectos pensados y diseñados con las comunidades y que en la mayoría de ocasiones no suele adecuarse a las prácticas y dinámicas propias de las comunidades. De esta forma, al no considerar estos criterios, durante la implementación de proyectos surgen problemas frente los ciclos climáticos (temporadas de creciente y vaciante del río) u otros que dificultan la sostenibilidad de los proyectos.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Respecto a las pocas cocinas mejoradas implementadas, principalmente en la cuenca del Marañón, no han recibido mantenimiento. Además, el programa y los responsables del proyecto tampoco han afianzado las capacidades técnicas mínimas en la población (especialmente en mujeres) para garantizar su sostenibilidad.

• **Programa Nacional Plataforma de Acción para la Inclusión Social PAÍS**

Los gestores de los Tambos suelen ser personas externas a la comunidad que no cuentan con conocimientos de la lengua indígena ni del territorio.

“Ya tenemos un tambo que se ha construido con 7 años de atraso, pero todavía no funciona. Lo que queremos es que el tambero sea de la comunidad y no venga de afuera”. (Apu de la comunidad Nuevo Andoas, distrito de Andoas).

c) **Problemas relacionados a los derechos de autonomía territorial y a contar con sus propias instituciones representativas**

Los pueblos indígenas tienen propiedad colectiva sobre sus territorios tradicionales, además de autonomía administrativa, económica y social. Tienen también su propia jurisdicción en sus territorios donde pueden aplicar justicia en base a los derechos que tienen reconocidos. Tal y como indica el art. 18 del Convenio 169 de la OIT, nadie puede ingresar a los territorios sin autorización, y ésta autorización debe ser coordinada de manera previa con el Jefe de la comunidad, o las autoridades electas en caso el Jefe comunal esté ausente (Vice, teniente gobernador, y otros cargos). Por consiguiente, tal y como estipulan el Convenio 169 de la OIT y otras normas que regulan los derechos de los pueblos indígenas, toda actividad que vaya a realizarse en territorios de pueblos indígenas debe ser coordinada con sus autoridades representativas. Esta coordinación deberá realizarse en dos niveles. El primero, con la autoridad comunal para solicitar la autorización de ingreso y de actividades a realizar, y la segunda, informando a las organizaciones representativas de las comunidades de la zona donde se intervendrá.

Sin embargo, de acuerdo a la información recogida, esto no se estaría cumpliendo de manera permanente por parte de los programas que se encuentran en funcionamiento; ya que se ha identificado que no se coordina directamente con las autoridades y organizaciones indígenas la planificación y fechas de actividades, objetivos de las mismas y componentes de información dirigido a la población. Al respecto, se detalla información recogida sobre los programas Juntos y Qali Warma:

• **Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS**

Los Gestores Locales del programa, estarían ingresando sin permiso a las comunidades, sin coordinar ni informar previamente al Jefe de la comunidad, ingresando directamente a conversar con el personal de la escuela y del puesto de salud, sin informar a la comunidad sobre la información recogida. No se sabe cuándo entra el Gestor Local, cuánto tiempo se va a quedar, ni qué hace o cuáles son sus obligaciones dentro del territorio de la comunidad.

• **Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma**

A pesar de haberse tomado medidas para la verificación por parte del MIDIS, varias comunidades continúan señalando que no se coordina previamente el ingreso para llevar alimentos, quedando estos en los puertos o las playas durante horas o días.

“Lo que traen lo dejan botado [los alimentos de Qali Warma] y los funcionarios se escapan, no es que podemos decirles a ellos estos problemas”. (Comunero de la comunidad de José Olaya, distrito de Nauta).



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Tampoco se tiene conocimiento del cronograma de ingresos del programa; asimismo, el personal del programa muchas veces coordina solo con el director de la escuela, mientras que las autoridades indígenas que participan del comité de gestión de Qali Warma en la comunidad no son tomadas en cuenta debidamente.

d) Identificación de situaciones específicas de trato inadecuado por parte de servidores públicos de entidades del Estado

A pesar de que se reconoce al Perú como un país multicultural, donde se reconocen y legislan los derechos especiales de los pueblos indígenas, siguen existiendo prácticas poco respetuosas con la diferencia cultural y situaciones de trato inadecuado, especialmente dirigida a poblaciones indígenas. En muchas personas, incluidos servidores públicos, sigue predominando el prejuicio de que son poblaciones que requieren tutela sobre sus prioridades y sus vidas. Estas creencias sustentadas en prejuicios que perduran hasta la fecha, atraviesan los discursos, palabras, acciones y el mismo quehacer administrativo. En esa línea se puede observar que la mayoría de intervenciones y de políticas públicas diseñadas para atender las demandas de los pueblos indígenas, se hacen sin participación de las organizaciones representativas, en gabinetes por personas profesionales no indígenas y que suelen no tener contacto o experiencia con población ni territorios indígenas.

• Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS

Se ha observado casos donde los gestores locales restan importancia a las opiniones, creencias, experiencias, quejas y reclamos de las familias indígenas, no las consideran válidas. Por otro lado, la falta de un mecanismo seguro y confiable de registro de quejas o demandas, genera que muchas veces estas se reformulen desde una perspectiva exclusiva del servidor público, la cual no es fidedigna o no representa el sentido de las manifestaciones iniciales.

Teniendo en consideración las corresponsabilidades que deben cumplir las familias usuarias, a través de la información recogida, se evidencia que el personal de la escuela y del puesto de salud, tienden a incorporar sus propios criterios sobre lo que deberían de hacer las madres en materia de cuidado de sus hijos, y empiezan a imponer condiciones a las madres que no forman parte de los programas.

5.5.2. Hallazgos a nivel de la oferta de los servicios de los programas sociales en términos de gestión y operatividad

5.5.2.1. Información proveniente de las comunidades base de las federaciones indígenas que conforman la Plataforma PUINAMUDT

Además de la necesidad de adecuar culturalmente los programas con participación de los pueblos indígenas, para que éstos respeten sus derechos y garanticen una mayor eficiencia de la intervención, el equipo de asesores de la Plataforma PUINAMUDT ha identificado varios problemas relacionados con el funcionamiento de los programas, que se describen a continuación:

a) Problemas generales

- Cerca del 30% de la población indígena no cuenta con DNI, frente a esto no se ha evidenciado acciones concretas que aseguren caminos para reducir de forma efectiva esta brecha, que limita el acceso de esta población a los programas nacionales.

“Cuando hablamos de los programas sociales tenemos un gran problema, de que no todos en nuestras comunidades tienen DNI, nuestros niños y nuestras niñas, y no solamente niños, sino madres de familia, padres de familia”. (Apu Alfonso López, presidente de ACODECOSPAT).



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- Los procesos de planificación de los programas, excluyen las limitaciones materiales o factores locales de cada comunidad o zona, como son los lingüísticos, territoriales, culturales, las relaciones entre hombres y mujeres u otros.
- Los usuarios no acceden a información clara sobre los programas, sus objetivos, sus alcances, tampoco a los datos del personal responsable de atenderlos y monitorear sus casos.

A continuación, los principales hallazgos por programa:

- **Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS**

Se evidencia que las familias usuarias no tienen claridad sobre el funcionamiento del programa, ni de los objetivos del mismo; señalan que los Gestores Locales les indican que si no pueden cobrar dos meses se les saca del programa o que después de un tiempo pierden el dinero que tenían que haber cobrado.

- **Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma**

Según la información recogida, se percibe que el consumo de productos enlatados (filete, pollo, atún) causa diversos problemas a los niños (diarrea, cólicos, alergia, escozor o ronchas), por lo que existe un malestar generalizado. Si bien, no se tiene claro las causas de estos desórdenes, la población cree que puede ser por la falta de costumbre u otros agentes tales como las fechas de caducidad o las condiciones en que son transportados los alimentos (el calor durante el viaje o que los sacos con productos tipo granos se mojan).

“Cuando comen los enlatados les da diarrea a los niños, picazón, caracha, alergia que no les deja dormir por las noches, entonces ya mejor no lo comen”. (Presidente de APAFA de la comunidad Alianza Topal, distrito de Andoas).

“A los niños les da alergia con lo que llega [de Qali Warma], lo reciben, pero ya no lo comen, así no tiene sentido el programa, es como si nada” (Madre indígena de la comunidad de Nuevo Andoas, distrito de Andoas).

En cuanto a las menestras, si bien son de consumo en las comunidades, como indican las madres indígenas de Nuevo Andoas, al demandar mayor tiempo de cocción, consumen mucho combustible (gas, leña u otros), lo que encarece y hace poco económico el consumo del alimento para la familia; por ello dejan de consumirse. También existe la percepción de que los fideos que llegan son de mala calidad.

Por otra parte, los productos enlatados que llegan a las comunidades generan desechos que antes no existían, situación que preocupa a sus autoridades comunales.

“Las latas son otro problema, terminan tirados por ahí, eso no había antes en la comunidad”. (Viceapu de la comunidad Pampa Hermosa, distrito de Trompeteros).

“La verdad que a nosotros nos preocupa que durante los años que ha llevado este alimento Qali Warma a las comunidades, nunca el Estado se ha preocupado de dar una capacitación de cómo manejar las latas. Hay unas conservas enlatadas que están llenando las comunidades, no saben dónde botar, algunos botan al río, otros están botando al gato de la cocina y no sé cómo le vamos a hacer con esas latas, la verdad nos preocupa, están ahí amontonados eso”. (Apu Aurelio Chino, presidente de FEDIQUEP).

Otro problema identificado, específicamente en la cuenca del Chambira, es que los actores que participan de la distribución estarían reteniendo los productos del programa o no estarían enviando a las comunidades todo lo que les corresponde.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

• **Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65**

Las dificultades con el DNI son una barrera que limita el acceso de la población indígena al programa, toda vez que existen adultos mayores en las comunidades que tienen su DNI vencido, como también, en otros casos, los DNI no registran la edad real del adulto mayor por diversos motivos, por lo que siendo mayores de 65 años y necesitando de la subvención económica, no pueden acceder al programa.

“En la comunidad hay mayores que necesitan del dinero [de Pensión 65] pero como en su DNI a veces tienen menos edad no pueden cobrar”. (Presidente de APAFA de la comunidad Alianza Topal, distrito de Andoas).

• **Programa Nacional Plataforma de Acción para la Inclusión Social PAÍS**

En las comunidades donde existen los Tambos, algunas no cuentan con instalaciones de agua y saneamiento adecuadas, tampoco conectividad y personal suficiente para atender a varias comunidades.

“Tenemos los tambos que ha sido un sueño con el discurso que nos ha presentado, pero ahora los tambos están abandonados. Tenemos un tambo en nuestra zona, en San Pedro del río marañón que está desabastecido, que no funciona”. (Apu Alfonso López, presidente de ACODECOSPAT).

Este es el caso del Tambo ubicado en la comunidad Doce de octubre, ubicado en el distrito de Tigre, donde el local no cuenta con agua y la conexión a internet solo se da cuando llega la luz a la comunidad, un par de horas en la noche y limitada por las lluvias. Tampoco cuentan con equipamiento y recursos que les permita desplazarse y visitar las comunidades para monitorear los resultados de las intervenciones y recoger observaciones y/o problemas que se susciten.

b) Realidad geográfica de la zona

La geografía de la zona, el clima y la distribución de la población son criterios fundamentales que deben considerarse en el diseño de los programas para su intervención en la Amazonía, para asegurar su correcto y óptimo funcionamiento. Pero los programas cuentan con pocas adaptaciones a la realidad amazónica y de los pueblos indígenas, lo que limita una adecuada intervención de los mismos.

Precisamente, debido a esta realidad geográfica de la Amazonía, muchos usuarios deben trasladarse durante días para llegar a los puntos de pago, debiendo asumir el costo del traslado fluvial que es muy alto. Por lo cual, las madres del programa Juntos y los usuarios del programa Pensión 65 suelen dejar pasar varias fechas de pago con la finalidad de que se acumulen sus fondos, pero al llegar indican que, suele pasar que sus registros no están actualizados o hay menos dinero del que debiera.

“Lo que se da [de Juntos] sirve para el paseo no más, porque todo el viaje cuesta, el combustible es caro”. (Comunero de la comunidad de Sauki, distrito de Trompeteros).

“(…) cuando tienen que ir a cobrar ese dinerito que le dan se tienen que ir desafiando la naturaleza. No hay carretera, no hay camino, no hay pistas peatonales que nos puedan unir comunidades entre comunidades, nos vamos por el río y en el río nuestras frágiles canoas pues nuestras madres, nuestros hermanos nos encontramos en un camino difícil. Porque no una vez, sino muchas veces, los pequeños botes, las canoas, han sufrido accidentes y hemos tenido hasta pérdidas humanas. Entonces es bueno que tengamos que trabajar con una mirada diferente”. (Apu Alfonso López, presidente de ACODECOSPAT).

Igualmente, el clima de la Amazonía, extremadamente caluroso durante las horas del día, debe ser considerado al momento de trasladar alimentos, distribuirlos y almacenarlos, con el fin de asegurar su buen estado.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

c) Articulación en territorio con actores gubernamentales vinculados a la prestación de los servicios de los programas

La falta de sinergia entre instituciones públicas y el incumplimiento de sus responsabilidades, tiene repercusiones en los programas nacionales, limitando su potencial de atención. Asimismo, esta desarticulación no permite generar mecanismos efectivos, reportes de dificultades o medidas correctivas desde un abordaje más amplio de la problemática.

En esta línea, se ha visibilizado que las municipalidades no asumen la responsabilidad de empadronar y/o actualizar la clasificación socioeconómica de la población de las comunidades indígenas, en consecuencia, las familias son excluidas de los programas. Mientras que, en las comunidades se desconocen los criterios de focalización y quien verifica que se cumplan; varias usuarias afirman que se han inscrito hace más de un año y no aparecen en las listas.

5.5.2.2. Información recogida de los servidores públicos de los programas nacionales que intervienen en territorios con presencia de comunidades que conforman la Plataforma PUINAMUDT

La información que a continuación se presenta, corresponde a la obtenida a través de las entrevistas individuales realizadas a 21 servidores públicos de los programas nacionales del MIDIS, que intervienen en los distritos de Andoas (Provincia Datem del Marañón), Nauta, Tigre, Trompeteros y Urarinas (provincia de Loreto), del departamento de Loreto; que tienen asignada según corresponda, un número determinado de usuarios/familias/IIEE/proyectos para su seguimiento, los mismos que se encuentran ubicados en comunidades, centros poblados, localidades u otros; y en las cuales se ha identificado la presencia de comunidades indígenas que integran las federaciones indígenas que son representadas por la Plataforma PUINAMUDT. A continuación, se presentan los principales hallazgos:

a) Programa Nacional Cuna Más

El Programa Nacional Cuna Más, se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y tiene como objetivo general mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas de situación de pobreza y pobreza extrema para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional; para lo cual brinda atención integral mediante dos modalidades de intervención: Servicio de Cuidado Diurno y Servicio de Acompañamiento a Familias.

La información recabada en el diagnóstico rápido, proviene de las entrevistas realizadas a dos (02) Acompañantes Técnicos, que trabajan en los distritos de Trompeteros y Urarinas, donde el programa interviene a través del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF). El primer entrevistado interviene en el distrito de Trompeteros, donde entre las comunidades que tiene asignada, se encuentra San Juan de Trompeteros. En tanto, que el segundo Acompañante Técnico entrevistado, interviene en el distrito de Urarinas, en cuyo grupo de comunidades a cargo, se encuentran Saramuro y San Gabriel.

Los Acompañantes Técnicos se encargan de brindar asistencia técnica a los facilitadores (voluntarios de las comunidades que son capacitados por el programa, con el fin de fortalecer prácticas de cuidado de las madres, padres o cuidadores principales para potenciar el desarrollo integral de las niñas y niños). También realizan visitas y sesiones de aprendizaje a las familias usuarias, además de coordinar con los Comités de Gestión.

Cabe indicar que la información que se obtuvo está marcada por la emergencia sanitaria a causa de la COVID-19, en el sentido que los testimonios del personal



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

hacen referencia a las acciones que desarrollaban de manera permanente antes de la pandemia y aquellas que se fueron implementando en este contexto a fin de seguir atendiendo a las familias usuarias.

“Se realizan visitas a las familias, pero como hay pandemia no se puede ir, sin embargo, a través de llamadas telefónicas hacemos seguimiento a las madres para que puedan seguir con las prácticas”. (Acompañante Técnico, distrito de Urarinas).

Ambos Acompañantes Técnicos manifiestan que, antes de la pandemia, cuando realizaban sus salidas al campo, tenían limitaciones principalmente de tipo logístico relacionadas con la accesibilidad a las comunidades por su dispersión y lejanía, que, sumado a los problemas de la señal telefónica e internet, generaban algunos retrasos en las acciones de coordinación con los facilitadores.

En el contexto de la pandemia, al verse suspendidas las visitas presenciales a las familias usuarias; con la finalidad de continuar con la prestación del servicio y al mismo tiempo evitar riesgos de posibles contagios, el programa retomó sus actividades a través de una vigilancia no presencial, mediante llamadas telefónicas a las familias usuarias, para realizar el seguimiento al estado de salud y de nutrición de las niñas y niños y reforzar las pautas de cuidado infantil; pero que en la Amazonía como se indicó, esta estrategia tiene sus propias limitaciones, toda vez que la mala señal de telefonía, no les permite realizar el seguimiento al 100% de las familias usuarias.

“Se tiene dificultades por la pandemia, las familias no se pueden comunicar con nosotros y eso nos dificulta el seguimiento”. (Acompañante Técnico, distrito de Urarinas).

Respecto a la disponibilidad y cercanía de establecimientos de salud para el control de las niñas y niños usuarios y madres gestantes, que se promueve a través del Servicio de Acompañamiento a Familias, la comunidad de Saramuro cuenta con un establecimiento de salud; mientras que la comunidad de San Gabriel al no contar con uno, tiene que acercarse al puesto de salud que se ubica en la comunidad de Concordia, a 20 minutos aproximadamente vía fluvial; pero a la cual según indica el Acompañante Técnico, no acuden debido a que muchas familias no pueden cubrir los costos de transporte, por lo que optan por atender a sus hijos y a ellos mismos a través de la medicina tradicional.

Por otra parte, si bien refieren que la mayoría de las familias usuarias hablan castellano, y que los Facilitadores hablan la lengua indígena de la comunidad, los Acompañantes Técnicos no hablan ninguna lengua indígena, lo cual puede significar una barrera para una comunicación fluida con las familias usuarias. Por ello, el rol que cumplen los facilitadores es fundamental, pues el hablar la lengua local les permite no solo transmitir de manera clara y sencilla los mensajes a las familias usuarias, sino también realizar coordinaciones con las autoridades comunales, con quienes antes de la pandemia, coordinaban previamente la visita y actividades que realizaría el Acompañante Técnico y el mismo Facilitador dentro de la comunidad. Actualmente, al no realizarse visitas presenciales, en San Juan de Trompeteros esta comunicación se ha debilitado, mientras que en las comunidades de Saramuro y San Gabriel sigue siendo fluida.

Por último, respecto a capacidades interculturales en los entrevistados, señalaron que cuentan con capacitación en temas de interculturalidad y pueblos indígenas, que les permite comprender y respetar las costumbres de las comunidades y establecer un mejor relacionamiento con las familias usuarias.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

b) Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS

El programa se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y promueve la corresponsabilidad, la participación y compromiso de los hogares usuarios, mediante la entrega de incentivos monetarios (S/ 200.00 soles de frecuencia bimensual), que están condicionados a que envíen a sus hijos menores de 19 años de edad al colegio, los lleven a un centro de salud y velen por que las gestantes de su hogar acudan a sus controles prenatales.

La información recogida corresponde a las entrevistas de cuatro (4) Gestores Locales del programa JUNTOS, que intervienen en los distritos de Nauta, Trompeteros, Urarinas y Andoas, ámbitos en los que 36¹¹ comunidades de la Plataforma PUINAMUDT vienen siendo atendidas.

Cabe indicar que, por la pandemia, se ha tenido que adecuar algunos procesos y actividades, por ejemplo, según refieren los Gestores Locales se han restringido las reuniones con las usuarias y se está priorizando el acompañamiento familiar; pero afirman que no cuentan con el detalle de gestantes, niñas y niños usuarios menores de 24 meses de edad que les permita identificar a esta población priorizada para las acciones de Acompañamiento Familiar.

Entre las principales limitaciones identificadas está la afiliación, debido a la gran cantidad de niñas y niños indocumentados presentes en las comunidades, cuyos padres de familia debido a los altos costos y tiempo de transporte que implica no pueden realizar el trámite, lo cual trae como consecuencia que no puedan acceder al programa. Sobre este tema, según refirieron los entrevistados, existe poco interés de parte de las municipalidades para organizar campañas de trámite de DNI en las comunidades, situación que se ha agudizado con la pandemia. Por ejemplo, en la oficina de registro de la Municipalidad de Urarinas solo les entregan un voucher a las familias, para que vayan a la ciudad de Iquitos y activen sus DNI en el RENIEC.

“La principal dificultad es que hay bastantes niñas, niños que no cuentan con DNI, se ha informado al alcalde en reiteradas veces, pero él dice que tiene que pasar la pandemia, que por ahora no se puede hacer nada”. (Gestor Local, distrito de Urarinas).

En cuanto a las corresponsabilidades, el programa incentiva en las familias usuarias el uso de los servicios de salud y educación, pero en el contexto de la pandemia desde el 2020 ya no realiza el seguimiento a las corresponsabilidades de educación por estar suspendida la enseñanza presencial, solo a la de salud. Por ello, en el caso específico del sector Salud, se ha identificado que presenta algunas limitaciones para la prestación de sus servicios de manera eficiente; por ejemplo, en los distritos de Urarinas y Trompeteros, los Gestores Locales identificaron desabastecimiento de vacunas en los puestos de salud, situación que no permite su aplicación de manera oportuna.

“El motivo es porque no hay vacunas para niñas y niños menores de 3 años (desabastecimiento de vacunas), las familias se sienten incómodas porque caminan horas para llegar al Puesto de Salud y les dicen que no hay vacunas, por eso ya no quieren regresar al Puesto de Salud”. (Gestor local, distrito de Trompeteros).

Se considera importante señalar que otra limitante es que los Gestores Locales no tienen conocimientos básicos de la lengua originaria de los pueblos indígenas asignados, lo cual, puede limitar una adecuada interacción con las familias durante las visitas domiciliarias; por lo que tienen que recurrir a las autoridades comunales

¹¹ Las comunidades a las que se hace referencia, se encuentran detalladas en la Tabla N° 01: Listado de comunidades



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

y varones de las familias usuarias para la interpretación (del castellano a la lengua originaria y viceversa) de los mensajes que se brinda al hogar usuario durante las acciones de Acompañamiento Familiar. Estas coordinaciones con las autoridades comunales, se realizan principalmente cuando el Gestor Local va a salir a campo, a fin de solicitar el ingreso a la comunidad e informar de las actividades que realizará en ella.

c) Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

El programa brinda un servicio alimentario progresivo, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, de calidad, sostenible y saludable, para los escolares de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial a partir de los tres (3) años de edad, nivel de educación primaria, nivel de educación secundaria ubicadas en los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana, nivel de educación secundaria bajo la modalidad de Jornada Escolar Completa (JEC), nivel de educación secundaria bajo las Formas de Atención Diversificada (FAD) y/o Modelos de Servicio Educativos.

La información que ha sido recogida durante el diagnóstico rápido, proviene de las entrevistas realizadas a seis (06) Monitores de Gestión Local que intervienen en los distritos de Andoas, Nauta, Tigre y Urarinas, donde cada uno tiene asignado un determinado número de IIEE que se encuentran ubicadas en diversas comunidades, justamente 32¹² de estas comunidades corresponden a las comunidades que integran las federaciones indígenas de PUINAMUDT; las cuales son visitadas de acuerdo a la programación que establezcan los Monitores de Gestión Local, dependiendo de las necesidades de asistencia técnica que requieran las IIEE y actores sociales con la finalidad de mejorar la gestión del servicio, además de promover prácticas de higiene y de nutrición.

“El programa está brindando el servicio alimentario modalidad productos, y los monitores visitan a los presidentes de los CAE o a los miembros CAES y se programa las actividades de acuerdo al contexto de emergencia, con un máximo de 5 personas, coordinando las acciones necesarias”. (Monitor de Gestión Local, distrito de Andoas).

Entre las limitaciones que se han evidenciado en la prestación del servicio, es que existen productos que se distribuyen a los usuarios y que no son consumidas, como las menestras, leche y algunos alimentos enlatados, pues estos productos no forman parte sus hábitos alimenticios; por lo mencionan que los productos que se consuman deben ser de la zona. Esto demuestra la necesidad del enfoque intercultural en la fase de planificación del menú escolar y adquisición de los productos; que implica entre otras acciones, evaluar la pertinencia de los productos con la participación de las mismas comunidades, para que a partir de sus costumbres y hábitos alimenticios se puedan adquirir productos nutritivos y seguros de la zona para su consumo.

“El tema del tipo de alimentos como las conservas, de las menestras, es algo que no está en su dieta regional de ellos, prefieren pescado salado en vez de enlatado. No desean todos los alimentos de Qali Warma”. (Monitor de Gestión Local, distrito de Andoas).

“Los productos no son muy aceptables en las comunidades indígenas, por sus costumbres no consumen leche, a pesar de que se han brindado asistencia técnica”. (Monitor de Gestión Local, distrito de Urarinas).

¹² Las comunidades a las que se hace referencia, se encuentran detalladas en la Tabla N° 01: Listado de comunidades



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Otra limitación, está relacionada a las IIEE, pues no cuentan con una infraestructura adecuada para la gestión del servicio, como tampoco cuentan con almacenes adecuados que permitan una correcta preservación y almacenamiento de los productos.

“La infraestructura es la mayor dificultad, ya que sus locales son rústicos, y eso ha hecho que los alimentos no se conserven”. (Monitora de Gestión Local, distrito de Nauta).

A este mismo nivel, también se ha identificado una débil articulación de la UGEL con las IIEE lo cual no permite una oportuna trasmisión de información a los directores de las IIEE sobre las fechas de entrega de los productos; por lo que muchas veces a su llegada a la comunidad los productos se encuentran a la intemperie y sin ningún tipo de resguardo.

La siguiente limitación es una constante en todos los programas nacionales que intervienen en ámbito amazónico y tiene que ver con la capacidad logística del personal para sus salidas al campo y su desplazamiento entre las diversas comunidades que tiene asignada, que se caracterizan por su dispersión, difícil acceso y altos costos de transporte.

Finalmente, es necesario señalar que los Monitores de Gestión Local no hablan ninguna lengua indígena, por ello para poder realizar sus actividades, tienen que solicitar a la autoridad comunal con la que coordinó la autorización de su ingreso a la comunidad, o a algún profesor, que los apoyen como interpretes; aunque manifestaron que actualmente en estas comunidades indígenas se habla también el castellano. De igual manera, manifestaron que no cuentan con capacitación en temas de interculturalidad y derechos de los pueblos indígenas, que permitiría un mejor desenvolvimiento con los usuarios, actores sociales y comunidad en general.

d) Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social FONCODES

El programa promueve la generación de oportunidades económicas sostenibles de los hogares rurales pobres extremos, facilitando la articulación con diferentes actores públicos y/o privados comprometidos con el desarrollo local. En esa línea, FONCODES financia el proyecto Haku Wiñay/Noa Jayatai, que es un proyecto orientado al desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos rurales en las familias usuarias del proyecto, para que accedan con mejores oportunidades a los mercados locales y de esta manera puedan generar sus ingresos económicos de manera autónoma y sostenida. Intervienen en el ámbito andino a través de Haku Wiñay, mientras que el ámbito de la Amazonía peruana intervienen a través de Noa Jayatai.

La información sobre el programa se recoge a través de las entrevistas individuales realizadas a un Especialista de Proyectos Productivos y un Supervisor, quienes tienen a cargo proyectos en los distritos de Urarinas y Andoas respectivamente, donde participan las comunidades de Saramuro (distrito de Urarinas) y Santa María de Manchari (distrito de Andoas), ambas pertenecientes a las federaciones indígenas que integran la Plataforma PUINAMUDT.

De manera general, dan a conocer que, en el contexto de la pandemia, durante el 2020 los proyectos se paralizaron por cinco meses, pero luego se establecieron lineamientos para poder continuar con actividades como la conformación de núcleo ejecutor, asistencia técnica, capacitación, reparto de materiales, entre otros; pero todo reduciendo al máximo la concentración de personas.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“Nosotros estamos entrando con las tecnologías productivas para la mejora de las tecnologías que ellos ya tienen como costumbre, por tanto, nuestro objetivo es el fortalecimiento de asistencia en campo, (...), para que se fortalezcan en conocimientos de procesos de cadena productiva de la tecnología, que puede ser hortalizas, cultivo de maíz, crianza de aves, incluso mejora de vivienda, cocinas mejoradas y también emprendimientos”. (Supervisor de Proyectos, distrito de Andoas).

Además del contexto actual por la pandemia, entre las limitaciones identificadas para el seguimiento y asistencia técnica a los hogares usuarios, tiene que ver con los recursos logísticos, toda vez que la falta de transporte permanente y los altos costos que eso implica, impiden el acceso continuo a las comunidades; sumado a la mala conectividad (telefonía e internet) que restringe la coordinación con los agentes en las zonas de intervención como los Yachachiq (expertos locales que son capacitados por el programa para poder brindar asistencia técnica y capacitación personalizada a los hogares usuarios del proyecto).

“El transporte, no es frecuente en la zona para entrar a la Cuenca del Manchari, no hay un transporte comercial, es una dificultad principal, por tanto, es un costo”. (Supervisor de Proyectos, distrito de Andoas).

La demora que a veces se presenta a nivel administrativo para la adquisición de insumos, que luego deben ser trasladados y entregados a los hogares usuarios, también representa una dificultad no solo por el retraso que eso puede significar en su implementación, sino además por la desconfianza que esto puede generar en las familias usuarias sobre la veracidad del proyecto.

“Si bien es cierto, ellos también tienen ciertas incomodidades en la ejecución, en el tema de las adquisiciones, por ejemplo, con el tema administrativo que tiene FONCODES las adquisiciones a veces se demoran un poco, (...), pero ante eso están los Yachachiq, los miembros del NEC para ir capacitando, además existe cada tres meses una rendición, eso le da un poco de conformidad en que se está gastando el presupuesto”. (Especialista de Proyectos Productivos, distrito de Urarinas).

Justamente, esto debe llevar a mantener un nivel de comunicación y coordinación permanente con las federaciones indígenas, autoridades comunales, los núcleos ejecutores, gobierno local y los hogares usuarios, pues se ha identificado que las coordinaciones con las autoridades comunales se dan principalmente cuando se programan las visitas a las comunidades, a fin de solicitar autorización para su ingreso al territorio y para informar sobre las actividades que se realizarán. Pero, existen instancias representativas como las federaciones indígenas que desconocen el funcionamiento del proyecto, de los procedimientos establecidos para cada etapa, como la convocatoria y contratación de agentes externos, y que resultan necesario dar a conocer.

Cabe destacar que un actor importante dentro de los proyectos son los Yachachiq, quienes además del trabajo directo que realizan con los hogares usuarios, también apoyan como interpretes al personal del programa durante las visitas que se realizan a las comunidades, haciendo posible la comunicación con las autoridades comunales y los hogares usuarios.

Finalmente, si bien el personal cuenta con amplia experiencia en el trabajo con comunidades indígenas amazónicas, se identificó que los entrevistados no han recibido capacitación en temas de interculturalidad o derechos de los pueblos indígenas, relevantes para fortalecer sus conocimientos y capacidades, que les permitan un mejor relacionamiento y entendimiento con los pueblos indígenas en estos territorios.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

e) Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65

El programa se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social desde el 2012, y tiene como objetivo otorgar una subvención económica de S/.250.00 cada dos meses a los adultos mayores a partir de los sesenta y cinco (65) años de edad, que se encuentren en condición de extrema pobreza según el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH; además de promover de manera complementaria su acceso a servicios de salud e incrementar sus redes de apoyo, con la finalidad de contribuir a la mejora de su bienestar.

La información recogida del programa proviene de las entrevistas a cuatro (04) miembros del equipo territorial, 2 Promotores y 2 Coordinadores Técnicos asignados a las provincias de Datem del Marañón y Loreto, a través de quienes se ha identificado que el programa brinda atención a 62¹³ comunidades pertenecientes a las federaciones indígenas que conforman la Plataforma PUINAMUDT, ubicados en los distritos de Nauta, Urarinas, Tigre, Trompeteros y Andoas.

La labor que cumple el personal en campo es la identificación de potenciales usuarios, realizar las acciones para su afiliación, realizar visitas domiciliarias para verificar la supervivencia de los usuarios para la entrega de la subvención económica, además de articular con los actores locales para que los usuarios puedan acceder a servicios de salud como se indicó previamente.

Para el cumplimiento de estas actividades de manera oportuna, la principal dificultad es el reducido personal asignado, ya que actualmente por provincia se cuenta solo con 2 personas: 1 Coordinador Territorial y 1 Promotor. Por ello, la articulación con el resto de programas nacionales presentes en el territorio resultaba estratégico, porque a través de estos se podía canalizar algunas consultas/incidencias de parte de los usuarios en las comunidades, además de canalizar información de potenciales usuarios; pero esto se ha visto disminuido actualmente por la pandemia.

“En la provincia de Loreto solo somos dos trabajadores, el Coordinador Territorial y yo que soy Promotor, entonces por el tema presupuestal organizamos nuestras visitas a partir de enero y febrero, y salimos a partir de marzo, entonces programamos por zonas, por comunidades, tratando de que al final del año todas las comunidades estén visitadas, pero las visitas que programamos son para todas las comunidades de la provincia de Loreto, porque solo somos dos, pero además el Coordinador también tiene que visitar Requena, porque ahí también hay solo un promotor”. (Promotor de la provincia de Loreto).

Precisamente, debido a la emergencia sanitaria, la forma de trabajo de los Promotores y Coordinadores Territoriales ha cambiado, siendo ahora de manera mixta (presencial y remoto); remoto vía teléfono sobre todo con las comunidades alejadas; y presencial en las comunidades más cercanas y accesibles, aplicando las medidas de bioseguridad. En ese sentido, es fundamental que cuenten con equipos de comunicación óptimos; sin embargo, de acuerdo a los testimonios recogidos, estos requieren de una renovación (celulares, tablets), además de la adquisición de cargadores portátiles, útiles en zonas donde no hay electricidad.

De esta manera, las condiciones geográficas y la distribución de las comunidades en la Amazonía, así como los costos del transporte principalmente fluvial, son aspectos que se deben tener en consideración a nivel logístico para mejorar la intervención del programa, toda vez que con los recursos logísticos que se cuentan

¹³ Las comunidades a las que se hace referencia, se encuentran detalladas en la Tabla N° 01: Listado de comunidades



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

actualmente, la presencia del programa es limitada sobre todo en las comunidades lejanas.

Justamente, en las comunidades, sobre todo lejanas, una de las principales dificultades es la falta de actualización de la clasificación socioeconómica de los usuarios, que, según la información recogida, esta no se realiza con la regularidad que corresponde por la alta rotación de personal de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de las municipalidades y la lejanía de las comunidades. El constante cambio de los responsables de las ULE, representa un retraso en las gestiones que el Promotor o Coordinador Territorial pudo haber realizado en dichas oficinas para el empadronamiento de potenciales usuarios y/o actualización de la clasificación socioeconómica.

“La otra limitante es de parte de los gobiernos locales, que cambian muy rápido a los responsables de las ULE, que son con quienes coordinamos el tema de la focalización, cuando los cambian tenemos que capacitarlos nuevamente, pero ya los trabajos previos quedan en el aire y tenemos que retomarlos con los nuevos responsables de la ULE”. (Coordinador Territorial de la provincia de Loreto).

En relación a los puntos de pago, la demora que a veces se produce con las empresas transportadoras de valores debido a causas de la naturaleza, sobre todo en la época denominada como vaciante (cuando baja el caudal de los ríos) genera retraso en el inicio del pago, como resultado los usuarios tienen que quedarse más tiempo de lo que tenían programado en dichos puntos de pago.

Referente al nivel de coordinación con las autoridades comunales, esta se da mayormente para las visitas de campo, para solicitar la autorización de ingreso a las comunidades, e informar sobre las actividades que se realizarán, esto en aquellas comunidades cercanas en las que se lleva a cabo trabajo presencial.

“Coordinamos con los Apus, indicando las actividades que vamos a realizar y con su permiso lo hacemos. Aunque ellos también identifican a adultos mayores, nos esperan con sus listas, también nos acompañan a hacer las visitas”. (Coordinador Territorial de la provincia de Loreto).

Por último, sobre conocimientos de las lenguas indígenas, la mitad de los entrevistados refirió hablar a nivel básico la lengua indígena Kichwa (denominado también como quechua amazónico). En cuanto a contar con capacitaciones en interculturalidad y derechos de los pueblos indígenas, se encuentran recibiendo capacitación en interculturalidad, promovido por el programa en alianza con el Ministerio de Cultura.

f) Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social PAÍS

El programa nacional tiene la finalidad de acercar los servicios del Estado a la población vulnerable de zonas rurales dispersas que se encuentran en el ámbito andino y amazónico, mediante dos modalidades: modalidad fija a través de las instalaciones denominadas “Tambos” y la modalidad móvil a través de las “Plataformas Itinerantes de Acción Social – PIAS”.

Con respecto a la información recogida a través del diagnóstico rápido, se obtuvo a través de entrevistas a dos (02) Gestores Institucionales de los Tambos. El primero tiene a cargo el Tambo San Pedro Zona 1 en el distrito de Nauta, cuyo ámbito de intervención incluye 11¹⁴ comunidades que forman parte de las federaciones indígenas que integran PUINAMUDT. El segundo entrevistado, tiene a cargo el Tambo Doce de Octubre ubicado en el distrito de Tigre, en cuyo ámbito de

¹⁴ Las comunidades a las que se hace referencia, se encuentran detalladas en la Tabla N° 01: Listado de comunidades



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

intervención se encuentran 2¹⁵ comunidades que forman parte de las federaciones indígenas de PUINAMUDT.

Los Gestores Institucionales, programan sus visitas a las comunidades aledañas de manera mensual, permaneciendo entre 1 a 2 días en cada comunidad, lo cual depende de las actividades que tengan programada. Durante estas visitas también realizan coordinaciones con las autoridades comunales, para conocer sus necesidades y así poder planificar de manera conjunta las actividades/servicios que se brindarán a la población, en articulación con las entidades competentes que puedan trasladarse aun en el contexto de la pandemia; de lo contrario los Gestores Institucionales se encarga de realizar la réplica de los talleres recibidos sobre diversos temas, además de brindar información y soporte para la realización de trámites diversos (DNI, SIS, programas nacionales, entre otros).

La principal dificultad que tienen es el servicio de internet, que en el caso del Tambo San Pedro Zona 1 no tienen acceso a internet pues no cuentan con antena satelital, mientras que en el Tambo Doce de Octubre, el servicio es limitado toda vez que no cuentan con electricidad las 24 horas; esta situación impide brindar un buen servicio a las comunidades que forman parte del ámbito de intervención de los Tambos.

“No tenemos accesos a internet, nunca hemos tenido porque no tenemos antena satelital”. (Gestor Local del Tambo San Pedro Zona 1, distrito de Nauta).

Otro aspecto en el que también coinciden ambos Gestores Locales, es la falta de presupuesto para el desplazamiento a las comunidades que forman parte de sus áreas de intervención, especialmente a aquellas que se encuentran alejadas y dispersas, toda vez que los Tambos no cuentan con vehículo propio para el traslado, los costos son altos y los peques que emplean son prestados y no siempre están disponibles.

“No tenemos presupuesto para el desplazamiento a las comunidades, nos dificulta para salir a una comunidad”. (Gestor Local del Tambo Doce de Octubre, distrito de Tigre).

Con referencia a las actividades/servicios que se brindan en los Tambos, estos son distintos, dependen de las necesidades identificadas en las comunidades, pero también de la experiencia y del nivel de articulación que pueda desarrollar el Gestor Institucional. Sin embargo, se evidenció que, debido a la pandemia, varias instituciones han suspendido la atención presencial en los Tambos, por lo que los temas de capacitación los tienen que desarrollar los mismos Gestores en base a las capacitaciones recibidas.

Por otra parte, el nivel de coordinación con las autoridades comunales es permanente, pues como se señaló, producto de estas coordinaciones, es que se definen las actividades o servicios que se llevarán a cabo en sus comunidades.

Para finalizar, se identificó que ninguno de los entrevistados habla la lengua indígena de la zona de intervención, aunque señalaron que la población en su mayoría habla castellano. En lo que compete a capacitaciones, están participando en un curso de interculturalidad, que viene siendo impartido por SERVIR; sobre este punto, los Gestores manifestaron la necesidad de que los servidores de las entidades que brindan servicios a las comunidades a través de los Tambos, también deben contar con capacitaciones sobre estos temas.

5.6. Propuestas de mejora para las prestaciones sociales de los Programas Nacionales

¹⁵ Ídem.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

En base a los hallazgos relacionados a los aspectos que limitan la prestación de los servicios de los programas nacionales, el Grupo de Trabajo conformado por el MIDIS y la Plataforma PUINAMUDT, presentan algunas propuestas de mejora:

5.6.1. Propuestas de mejora general

Basados en los hallazgos del presente diagnóstico rápido, se evidencia la necesidad de realizar un diagnóstico territorial más amplio y participativo, el mismo que se recomienda llevar a cabo empleando una metodología rigurosa, que permita contar con información detallada y contrastada; que deberá ser elaborada, aplicada y evaluada junto con los pueblos indígenas a través de sus organizaciones representativas.

A nivel de los programas sociales se propone:

- Continuar con la incorporación de la variable étnica (relacionada con la pertenencia étnica y la lengua materna) en los registros administrativos de los programas, que permitirá la generación de información estadística de los diversos grupos étnicos culturales existentes en su población usuaria en el ámbito amazónico. Las pautas para la incorporación de la variable étnica, se encuentran establecidas dentro del Decreto Supremo N° 010-2021-MC.
- Establecer el fortalecimiento de capacidades interculturales en los servidores públicos, en temas referidos a interculturalidad, diálogo intercultural, derechos de los pueblos indígenas, entre otros que se consideren necesarios; para que en el ejercicio de sus funciones establezcan relaciones respetuosas y equitativas con la población indígena u originaria que mejoren la atención a los usuarios y su acceso a los servicios. Los programas nacionales deben incluir estos temas en sus Planes de Desarrollo de las Personas (PDP) y en los procesos de inducción del personal nuevo.
- Implementar mecanismos de vigilancia con participación de la comunidad y organizaciones representativas, que permitan generar espacios de comunicación y trasladar con oportunidad y eficiencia, los reclamos de la población, buscando soluciones conjuntas con las entidades responsables.
- Incluir de ser posible, dentro del perfil del personal a contratar para la Amazonía, contar con personal de la zona, con conocimientos de la lengua local y de la cultura de los pueblos indígenas; cuyas convocatorias además de difundirlas por los canales y plataformas establecida por los programas, también se difundan a través de las organizaciones indígenas, priorizando aquellas que representen a las comunidades donde se realizará la intervención.
- Generar mecanismos de información dirigida a las comunidades y organizaciones indígenas, en las que se indique, se coordine y se pida autorización de la autoridad comunal sobre cuándo y cómo ingresarán a los territorios de las comunidades y las actividades que realizarán.

5.6.2. Propuestas de mejora por cada programa nacional

a) Programa Nacional Cuna Más

- Identificar las diversas brechas que impiden el acceso de las familias al Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF), además de coordinar ello con las organizaciones representativas y se reporte a las IAL las incidencias sobre niños sin DNI.
- Teniendo en cuenta los hallazgos del diagnóstico rápido, se sugiere al programa, realizar una estimación de brechas de atención 2021 en el departamento de Loreto, priorizando las comunidades indígenas que forman parte de las federaciones indígenas de la Plataforma PUINAMUDT, que permita determinar la población objetivo que cumpliendo los requisitos no están siendo atendidos por el programa.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- Reforzar y/o reactivar los consejos de vigilancia a nivel comunal, encargados de vigilar y verificar el funcionamiento del servicio que se brinda a las familias usuarias, a fin de reportar alertas de manera oportuna que permitan mejorar su prestación. Ello implica la participación activa de las comunidades, y sus organizaciones representativas en articulación con el gobierno local.

b) Programa Nacional Juntos

- En respeto a la autonomía territorial de las comunidades, el ingreso de los Gestores Locales debe ser coordinado previamente con las autoridades comunales para contar con su autorización, además de recibir información sobre las acciones que se realizarán y el tiempo que permanecerán en la comunidad.
- En cuanto se levanten las restricciones por la pandemia de la COVID-19, en las asambleas comunales que lleven a cabo los Gestores Locales en coordinación con las autoridades comunales, promover en lo posible la participación de los encargados del establecimiento de salud y de la Institución Educativa, con quienes se deberá coordinar previamente. Esto con la finalidad, entre otros aspectos, de recabar información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades de parte de las usuarias.
- Implementar un mecanismo a nivel comunal en articulación con sus organizaciones representativas que permita reportar a las Instancias de Articulación Local (IAL), espacio organizado y liderado por el gobierno local, responsable de convocar a diferentes actores públicos y privados con el objetivo de fortalecer las intervenciones intersectoriales e intergubernamentales a nivel local; las incidencias en las comunidades referidas al desabastecimiento de los puestos de salud y necesidad de organizar campañas para el registro de los niños que no cuentan con el DNI, a fin de que se puedan gestionar su atención de manera oportuna.
- Coordinar con los diferentes programas de transferencias, y con la participación de las comunidades a través de sus federaciones indígenas, los lugares de pago accesibles para las familias usuarias, considerando además las dificultades propias por la pandemia de la COVID-19.

c) Programa Nacional Qali Warma

- El programa debe considerar dentro de la canasta de alimentos que se programan para la población usuaria de la Amazonía, alimentos acordes a los hábitos y prácticas alimenticias de la zona; para que, de acuerdo a ello, se puedan llevar a cabo los procesos de compra respectivos a través de los Comités de Compras. En esa línea, se sugiere tener en consideración la Ley N° 31071, la cual en su artículo 3, referido a las compras públicas de alimentos de origen en la agricultura familiar, indica que las entidades de la administración pública, para el desempeño de esta función, adquieren, como mínimo el 30% de alimentos provenientes de la agricultura familiar, de acuerdo con las especificaciones técnicas que establezcan y conforme a las normas previstas en el reglamento de dicha ley.
- Evaluar experiencias exitosas en la adaptación de los alimentos en zonas amazónicas, como por ejemplo el paiche, que fue un alimento muy bien acogido pero cuyo suministro no ha podido ser garantizado en el tiempo.
- Coordinar con las federaciones indígenas para organizar y ejecutar de manera conjunta, talleres de capacitación dirigido a los CAE y Apus de las comunidades, para abordar temas referidos a los sistemas de verificación y recepción de los alimentos y reporte de alertas.
- Diseñar un sistema de coordinación, evaluación y monitoreo participativo del programa con las instituciones representativas de los pueblos indígenas y sus comunidades, que aseguren el flujo de información y la toma de decisiones conjuntas.
- Respecto al manejo de residuos sólidos en las comunidades indígenas por la entrega de alimentos del programa, se sugiere que el programa junto a las organizaciones representativas de las comunidades indígenas, puedan establecer coordinaciones con los gobiernos locales para que en cumplimiento de sus



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

responsabilidades, se puedan articular estrategias que permitan la recolección de la basura generada, proporcionando además en lo posible los insumos para ello como tachos y/o bolsas de basura.

- Realizar el fortalecimiento de capacidades de Gestores Locales y Especialistas Educativos en gestión y manejo de residuos sólidos, con el objetivo de brindar la asistencia técnica respectiva a los CAE.

d) Programa Nacional FONCODES

- Fortalecer dentro de los proyectos la etapa del diagnóstico participativo, para que la identificación de las actividades/prácticas productivas de las comunidades se realice efectivamente con la participación activa de las comunidades y sus organizaciones representativas, que permitan a su vez una adecuada y pertinente selección de las tecnologías productivas a implementar por parte de los hogares usuarios, evaluando las mejores alternativas sostenibles a nivel cultural, económico, territorial de la comunidad.
- Brindar información general y particular sobre el programa y sus resultados a nivel de asambleas comunales, previa coordinación con las autoridades comunales y sus organizaciones representativas.
- Diseñar con participación de las comunidades y las organizaciones, mecanismos de participación comunitaria para todo el proceso de intervención y la evaluación de resultados.

e) Programa Nacional Pensión 65

- Se sugiere al programa, realizar una estimación de brechas de atención 2021 en el departamento de Loreto, priorizando las comunidades indígenas que forman parte de las federaciones indígenas de la Plataforma PUINAMUDT, que permita determinar la población objetivo que cumpliendo los requisitos no están siendo atendidos por el programa
- Articular con los gobiernos locales, con la finalidad de identificar las acciones que permitan fortalecer el trabajo conjunto con las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) en las comunidades.
- Diseñar un sistema de coordinación, evaluación y monitoreo participativo del programa con las instituciones representativas de los pueblos indígenas y sus comunidades, que aseguren el flujo de información y la toma de decisiones conjuntas.
- Brindar información general y particular sobre el programa a nivel de asambleas comunales, previa coordinación con las autoridades comunales y sus organizaciones representativas.
- Revisar la posibilidad de una operatividad diferenciada del personal para su intervención en la Amazonía; teniendo en consideración en este análisis las condiciones geográficas, la distribución de las comunidades y los criterios de focalización; con el objetivo de optimizar la presencia del personal en las zonas que asignadas.
- Coordinar con los diferentes programas de transferencias, y con la participación de las comunidades a través de sus federaciones indígenas, los lugares de pago accesibles para las familias usuarias, considerando además las dificultades propias por la pandemia de la COVID-19.

f) Programa Nacional PAÍS

- El programa nacional debe complementar el equipamiento de sus Tambos, pues en algunos casos falta la instalación de paneles solares (Tambo Doce de octubre) para la generación de electricidad, o de la antena satelital (Tambo San Pedro Zona 1) para contar con servicio de internet, lo cual permitirá mejorar la prestación del servicio a las comunidades que forman parte de su ámbito de intervención.
- Asegurar el correcto funcionamiento de los Tambos, promoviendo la articulación con diversas entidades existentes a nivel local, para que con las medidas de bioseguridad correspondientes por la pandemia de la COVID-19, puedan brindar



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

sus servicios paulatinamente de manera presencial a las comunidades que forman parte del ámbito de intervención de los Tambos.

- En aquellas zonas donde el personal de los Tambos hable la lengua indígena, se debe procurar su apoyo como interprete entre la comunidad y los programas nacionales, facilitando la comunicación entre ambos.
- Se pone a consideración incluir dentro del perfil del personal a contratar para los Tambos, que sean de la zona, que cuenten con dominio de la lengua indígena local y que tengan conocimientos sobre las características socioculturales de los pueblos indígenas asentados en ella. Asimismo, con la finalidad de contribuir a cubrir estas plazas demandantes, además de publicar la convocatoria a través de las plataformas/canales establecidos por el programa, se sugiere promover su difusión en las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios.

5.7. Conclusiones

De acuerdo a los hallazgos y propuestas de mejora, el Grupo de Trabajo conformado por el MIDIS y la Plataforma PUINAMUDT, arribaron a las siguientes conclusiones:

- La experiencia de trabajo en el marco del diagnóstico rápido, representa un avance en materia de acercamiento y participación de organizaciones indígenas y el MIDIS, así como en el desarrollo de estrategias para identificar problemáticas y buscar mecanismos para la resolución de las mismas, que ha permitido brindar algunas luces sobre la intervención de los programas nacionales en territorios indígenas de la Amazonía. Sin embargo, las limitaciones de la metodología empleada para la elaboración del diagnóstico rápido, dado el contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19 y el corto tiempo disponible para ello, dificultan contar con información contrastada y rigurosa, evidenciando la necesidad de realizar un diagnóstico territorial que asegure la participación de un número suficiente de comunidades indígenas, personal del MIDIS, personal de los equipos territoriales, autoridades locales y otros; cuya elaboración se trabajaría en coordinación con las federaciones indígenas representadas por la Plataforma PUINAMUDT.
- Considerando el objetivo planteado para el diagnóstico rápido y teniendo en cuenta las restricciones presentadas para su elaboración; de la información recogida se concluye que existen limitaciones para una adecuada intervención de los programas nacionales en los ámbitos de las comunidades representadas por las federaciones indígenas que conforman la Plataforma PUINAMUDT; observándose preliminarmente, la necesidad de revisar y adecuar culturalmente los programas, que justamente a través de un diagnóstico territorial participativo permitiría conocer con mayor alcance la percepción de las comunidades indígenas de la Amazonía sobre la pertinencia en la prestación de los servicios de los programas nacionales.
- De acuerdo a la información recogida por los representantes de la Plataforma PUINAMUDT, las autoridades comunales y federaciones indígenas perciben que los servicios de los programas nacionales no están adecuados culturalmente, además de la falta de conocimiento sobre la autonomía territorial de las comunidades. Asimismo, perciben la falta de una participación de los pueblos indígenas en asuntos relacionados con la intervención y evaluación de los programas nacionales, pues no identifican mecanismos claros que promuevan su participación. Al respecto, si bien, algunos programas tienen establecido mecanismos de participación sobre todo a nivel de la vigilancia comunitaria de los servicios y que deberían promoverse, las entrevistas realizadas al personal de campo evidenciaron que en general el nivel de coordinación con las autoridades comunales se da principalmente para solicitar autorización de ingreso a las comunidades e informar de las actividades que se realizará dentro de ellas. Sin embargo, es importante que además se mantenga contacto permanente y promover aquellos mecanismos existentes y/o generar espacios de participación, diálogo e



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

información, que permitan su participación activa en los temas relacionados con la intervención de los programas nacionales dentro de sus comunidades.

- Las condiciones geográficas, la distribución de las comunidades en la Amazonía, así como los costos requeridos para asegurar el transporte y otros aspectos logísticos, son factores que no se han podido abordar o resolver de manera eficiente, hecho que ha dificultado la prestación de los servicios y la presencia de personal de los programas. Ello evidencia la necesidad de evaluar la asignación de presupuestos diferenciados para la intervención en la Amazonía, que garanticen la prestación de los servicios y el desplazamiento continuo del personal, pues la lejanía o el alto costo no deben ser un motivo para excluir a población de un servicio del Estado.
- En cuanto a la capacidad operativa de los programas nacionales, se ha encontrado específicamente en el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, que una limitante es el reducido personal asignado en territorio para la gestión del servicio, por lo que se requiere analizar este aspecto teniendo en consideración las condiciones geográficas, la distribución de las comunidades y los criterios de focalización en los ámbitos donde interviene; con el objetivo de optimizar y/o mejorar la presencia del personal en las zonas que tenga asignada. De igual manera, en base a las listas de espera con las que se cuenta de potenciales usuarios que cumplen con los requisitos para formar parte del programa, solicitar demanda adicional de presupuesto para la ampliación de cobertura.
- A nivel de los sectores y entidades gubernamentales presentes en los ámbitos de las comunidades representadas por la Plataforma PUINAMUDT, las entrevistas en general han evidenciado limitaciones en la prestación de sus servicios como es el caso del sector Salud y Educación, RENIEC y las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de los gobiernos locales, que repercuten en los programas nacionales que promueven su uso, y del cual en algunos casos depende el cumplimiento de corresponsabilidades. Por tanto, es necesario identificar espacios de articulación que permitan establecer acciones con dichos sectores y gobiernos locales, que permitan fortalecer la intervención conjunta en el territorio.
- El diagnóstico rápido ha permitido evidenciar la situación del personal sobre la necesidad de contar con capacidades interculturales, estableciéndose algunas propuestas de mejora para fortalecer sus capacidades que coadyuve a establecer un relacionamiento respetuoso y equitativo con la población indígena u originaria, que mejore la atención a los usuarios y su derecho de acceder a servicios públicos en su lengua materna

5.8. Recomendaciones

- Tras la revisión de los hallazgos del diagnóstico rápido, se han planteado algunas propuestas de mejora a nivel general y por cada programa nacional; en ese sentido, el siguiente paso es la elaboración de un plan de mejora que permita su implementación, estableciendo acciones específicas y plazos para su cumplimiento. Por consiguiente, se recomienda solicitar la ampliación del periodo de vigencia del Grupo de Trabajo de naturaleza temporal conformado por el MIDIS y la Plataforma PUINAMUDT (Resolución Ministerial N° 119-2021-MIDIS), a fin de dar seguimiento y evaluar los resultados de las mejoras implementadas; pero también, para diseñar la metodología del diagnóstico territorial participativo para su posterior ejecución. Asimismo, se considera importante que el grupo de trabajo en esta siguiente etapa, pueda revisar y reflexionar sobre el enfoque de pobreza en torno a los pueblos indígenas, y evaluar la posibilidad de establecer un espacio de diálogo sobre esta temática con otros sectores y organizaciones indígenas.
- Realizar un diagnóstico participativo territorial de los programas nacionales, en coordinación con las federaciones indígenas representadas por la Plataforma



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

PUINAMUDT, con el fin de recoger información contrastada, en base a una muestra suficientemente representativa que permita conocer con mayor alcance la percepción de las comunidades indígenas sobre la adecuación cultural y de derechos de los servicios que brindan los programas nacionales. Este diagnóstico deberá servir para revisar, adecuar y/o adaptar los programas nacionales según corresponda, procedimiento en los que se debe contar con la participación de las organizaciones indígenas.

- Promover espacios de participación de las organizaciones de los pueblos indígenas a la hora de elaborar políticas o normas sectoriales relacionadas a la adaptación y/o adecuación del enfoque intercultural. Los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en toda decisión que les afecte, participación que además garantizará intervenciones más eficientes y respetuosas de los programas sociales.
- Se recomienda incorporar un enfoque de derechos de pueblos indígenas, que se complementa con el de interculturalidad, pero que otorga un marco claro de obligaciones que deben ser respetadas por el Estado por ser derechos reconocidos en el marco jurídico nacional.
- Con la finalidad de brindar servicios de manera oportuna y eficiente, los programas deben revisar y evaluar, la posibilidad de una asignación presupuestal diferenciada para su intervención, de igual manera una operatividad diferenciada del personal, considerando las características geográficas de la Amazonía.
- Los programas deben impulsar el fortalecimiento de capacidades interculturales en los servidores públicos, especialmente en aquellos que laboran en el ámbito amazónico, incluyendo dentro de sus Planes de Desarrollo de las Personas (PDP) y en los procesos de inducción del personal nuevo, temas referidos a interculturalidad, diversidad cultural, diálogo intercultural, derechos de los pueblos indígenas, entre otros que se consideren necesarios. Promoviendo, además la participación de los servidores en las acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades interculturales que desarrolle el MIDIS en alianza con el Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación u otras entidades.
- Se sugiere buscar espacios de articulación con el Ministerio del Ambiente, para que en el marco de la entrega de alimentos que realiza el Programa Nacional Qali Warma en las comunidades indígenas, se puedan desarrollar estrategias que permitan una adecuada gestión y reciclaje de residuos sólidos en coordinación con los gobiernos locales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.
- Dentro del próximo diagnóstico territorial participativo, se sugiere incluir los siguientes temas: acciones desarrolladas por las PIAS en los pueblos indígenas (PN PAÍS), situación de las madres encargadas de la preparación de alimentos en las Instituciones Educativas (PN Qali Warma), esperanza de vida de las personas adultas mayores en la Amazonía (PN Pensión 65).
- Los resultados del diagnóstico rápido, serán considerados para la elaboración de lineamientos para la intervención de los programas nacionales en la Amazonía, que luego deberán derivar en directivas y otros documentos, cuyos contenidos deben ser validados por las organizaciones indígenas, para lo cual se deberán promover espacios de participación y diálogo.

5.9. Anexos