

N°13 NOTAS DE POLÍTICA

APORTES PARA EL DESARROLLO DE UNA AGENDA DE PROTECCIÓN SOCIAL TRANSFORMATIVA PARA LA AMAZONÍA INDÍGENA.

Avances y aprendizajes de los programas sociales en Perú.

Autor: Norma Correa Aste*.

Antecedentes

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca contribuir a las acciones de los gobiernos de América Latina y el Caribe para responder a los impactos adversos generados por la pandemia en los sectores más vulnerables, así como al fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social. Este documento de política presenta una síntesis de los resultados de un diagnóstico situacional sobre el diseño, la implementación y la efectividad de los programas sociales en contextos indígenas amazónicos del Perú, el cual fue elaborado en el marco de una asistencia técnica brindada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú (MIDIS). El estudio tuvo como fin identificar aprendizajes institucionales y brindar recomendaciones para el desarrollo de una agenda de protección social transformativa para la Amazonía indígena. La muestra de investigación incluyó cinco programas sociales implementados por el MIDIS (Qali Warma, Cuna Más, Juntos, Foncodes y PAIS) en cuatro regiones amazónicas del Perú (Amazonas, Huánuco, Ucayali y Loreto).

La metodología combinó entrevistas a informantes calificados, incluyendo funcionarios públicos, operadores de programas, líderes indígenas, gobiernos locales y expertos, así como revisión de fuentes secundarias.

Mensajes clave

- » El Gobierno del Perú tiene la oportunidad de desarrollar una agenda de protección social transformativa para la Amazonía indígena sobre la base de la evidencia disponible y en cooperación con la institucionalidad indígena. La pandemia ha revelado la urgencia de generar respuestas específicas a la pobreza y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas.
- » Los programas sociales han ampliado su presencia en contextos indígenas amazónicos y ofrecen servicios que son valorados por la población. Sin embargo, a nivel local se identifican preocupaciones sobre los posibles efectos adversos en patrones de consumo, cohesión social y generación de dependencia a subsidios públicos. La principal demanda de los actores indígenas consultados es que los programas sociales contribuyan a ampliar la autonomía de los hogares y las comunidades.
- » Las estrategias de desarrollo e inclusión social dirigidas a contextos indígenas amazónicos requieren la transición de un enfoque centrado en la reducción de la pobreza monetaria hacia una apuesta integral orientada a la expansión del bienestar indígena.



* Antropóloga especializada en políticas sociales y desarrollo. Profesora e Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El estudio fue desarrollado bajo la supervisión de Gabriela Elgegren (Oficial de Programa, Prosperidad y Reducción de Pobreza, PNUD-Perú). La autora agradece al Comité Técnico MIDIS-PNUD por sus aportes, así como a Meredith Castro, Andrea Correa y Daniel Pajita por su apoyo durante el proceso de investigación. Este documento de política incorpora resultados de la investigación doctoral de la autora sobre la expansión de la protección social en la Amazonía Peruana.

1. Pueblos indígenas y protección social

La Agenda 2030 enfatiza el rol de los sistemas de protección social como herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas, reducir las desigualdades y garantizar que nadie se quede atrás (PNUD 2016). La protección social incluye intervenciones públicas y/o privadas (contributivas, semi-contributivas y no contributivas) que buscan ampliar el acceso a derechos y responder a la vulnerabilidad económica y social (Cecchini *et al.*, 2015). De acuerdo con el Reporte sobre la Situación Social del Mundo 2018, la cobertura de protección social para los pueblos indígenas y grupos étnicos minoritarios presentaba vacíos, ya sea porque los servicios no estaban disponibles, eran inaccesibles o eran culturalmente inapropiados (DAES 2018a, DAES 2018b).

Responder a esta situación requiere adoptar un enfoque transformativo con respecto a la protección social (Devereux y Sabates-Wheeler 2004). Esto implica ir más allá de indicadores de expansión de cobertura de programas específicos para promover medidas multisectoriales, articuladas e integrales orientadas a cambiar las condiciones que generan privaciones y profundizan desigualdades, por ejemplo, la limitada cobertura, calidad y pertinencia de servicios públicos claves para el desarrollo humano (salud, educación, saneamiento, conectividad). Asimismo, para ser transformativa, la protección social no solo debe prestar servicios, sino también generar oportunidades para expandir el empoderamiento y la agencia de los usuarios.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ofrecen una oportunidad para mejorar el tratamiento de la diversidad en las estrategias nacionales de protección social y promover nuevas soluciones para responder a la pobreza y vulnerabilidad de los pueblos indígenas (Correa, 2019). En este sentido, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas ha indicado que los programas que busquen implementar la Agenda 2030 deben tener pertinencia cultural y respetar la autodeterminación, los derechos colectivos y las formas de vida tradicionales de los pueblos indígenas (FPCI, 2017). Asimismo, las estrategias de protección social dirigidas a los pueblos indígenas requieren aportar a la realización de sus derechos individuales y sus derechos colectivos (Convenio 169), así como trabajar de manera conjunta en objetivos de desarrollo social y de protección territorial, dada la centralidad de los recursos naturales para la reproducción de la cultura y de los medios de vida indígenas (OIT, 2018).

La pandemia de COVID-19 ha evidenciado la necesidad de contar con estrategias de protección social orientadas

a proteger los derechos y responder a las necesidades y potencialidades de los pueblos indígenas, así como a las vulnerabilidades específicas que enfrentaron durante la emergencia sanitaria. Las barreras de acceso a servicios públicos pre-existentes en contextos indígenas, como las limitaciones de cobertura y calidad, se profundizaron por la falta de conectividad que dificultó el acceso a las prestaciones remotas de salud y educación. Las medidas de confinamiento generaron efectos adversos en las economías indígenas, al restringir el acceso a mercados para realizar actividades comerciales o conseguir empleo (CEPAL, 2020). En este contexto, las actividades tradicionales como la pesca, caza y extracción de productos forestales fueron claves para su subsistencia. Asimismo, los confinamientos en las ciudades generaron el retorno de migrantes a sus comunidades de origen, lo cual supuso nuevos desafíos a nivel local para el control de la pandemia y el acceso a vivienda, alimentos y servicios (OIT, 2020). Por otro lado, en el transcurso de la pandemia se incrementó la presión extractiva e inseguridad territorial, así como la violencia contra defensores ambientales, debido a la expansión de actividades ilegales (narcotráfico, tala, minería) en contextos indígenas (FAO-FILAC, 2021). En 2020, 202 líderes indígenas fueron asesinados en territorios amazónicos de Colombia, Brasil, Perú y Bolivia (COICA, 2021).

Las organizaciones indígenas representativas de América Latina y el Caribe contribuyeron a visibilizar la problemática enfrentada por los pueblos originarios durante la pandemia y promovieron soluciones comunitarias a la emergencia sanitaria, por ejemplo, prácticas de aislamiento voluntario, prevención y tratamiento con medios alternativos y medidas de seguridad alimentaria para los hogares indígenas, las cuales fueron fundamentales para mejorar la gestión local de la pandemia, en contextos en los que las respuestas estatales fueron tardías o insuficientes (CEPAL, 2020).

2. Avances y aprendizajes de los programas sociales en contextos indígenas amazónicos del Perú

Desde su creación en 2011, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha ampliado paulatinamente su capacidad institucional para operar en la Amazonía e incorporar a usuarios indígenas en programas sociales, entre los cuales se destacan FONCODES², Juntos³, Cuna Más⁴, Qali Warma⁵ y PAIS⁶. Como resultado, los programas sociales cuentan con una presencia geográfica significativa en la Amazonía urbana y rural, incluyendo zonas de

1 El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) es un programa nacional que genera oportunidades económicas para hogares rurales en pobreza extrema. Página institucional: www.foncodes.gob.pe.

2 El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres promueve el acceso a servicios de salud y educación para gestantes, niñas, niños y/o adolescentes en situación de pobreza a través de transferencias monetarias condicionadas. Página institucional: www.gob.pe/juntos

3 El Programa Nacional Cuna Más tiene por objetivo mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad, en localidades en situación de pobreza y pobreza extrema. Página institucional: www.gob.pe/cunamas

4 El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma brinda servicio alimentario con complemento educativo a niños y niñas en instituciones educativas públicas (inicial y primaria) y de secundaria de la Amazonía, a fin de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios. Página institucional: www.gob.pe/qaliwarma

5 El Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social facilita el acceso a servicios públicos en los centros poblados rurales de la sierra y la selva a través de plataformas fijas (tambos) y plataformas móviles (aéreas y fluviales). Página institucional: www.pais.gob.pe

frontera y ámbitos remotos. En paralelo, se desarrollaron instrumentos normativos sectoriales y multisectoriales vinculados a la Amazonía, ya sea para promover la articulación de la acción estatal (p. ej., Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad – EASS), introducir adaptaciones en la focalización aplicada a comunidades indígenas amazónicas y promover la aplicación del enfoque intercultural en la administración pública. Sin embargo, la prioridad política y programática dada a la Amazonía ha sido baja en la agenda de desarrollo e inclusión social peruana (Correa, 2022). Asimismo, no se cuenta con una propuesta de desarrollo e inclusión social específica para la Amazonía y/o los pueblos indígenas.

El diagnóstico realizado evidencia que las prestaciones dadas por los programas sociales son valoradas por los hogares y las comunidades indígenas, así como por las autoridades locales. Se considera que los programas sociales contribuyen a mejorar la presencia del Estado en los territorios y que incentivan la demanda de servicios públicos, como identificación, educación y salud. Sin embargo, la cobertura, calidad y pertinencia de dichos servicios brindados por ministerios de línea es precaria en contextos indígenas (Alcázar, 2019; Correa y Roopnaraine, 2014). En cuanto al funcionamiento de los programas sociales en contextos indígenas, se observa que cumplen con sus metas y objetivos operativos, pero predomina una lógica de intervención fragmentada en los territorios. Esta situación se encuentra tanto a nivel sectorial (programas sociales) como intersectorial (servicios públicos brindados por otros sectores). La articulación de los programas sociales implementados por el MIDIS es infrecuente en los contextos indígenas analizados, lo cual limita el desarrollo de acciones concurrentes y genera pérdidas de eficiencia operativa. Durante la emergencia sanitaria, los programas sociales analizados implementaron procesos de gestión del cambio, adaptaron su funcionamiento de manera remota, y mejoraron los estándares sanitarios para la entrega de alimentos y bienes a las comunidades. Sin embargo, la insuficiente conectividad y las limitadas competencias digitales de los usuarios indígenas dificultaron los procesos de seguimiento y acompañamiento familiar. Asimismo, el acceso a los bonos de emergencia y a las transferencias monetarias regulares (Pensión 65, Juntos) generaron riesgos de contagio específicos para la población indígena rural, ya que debían trasladarse a las ciudades donde eran usuales las aglomeraciones en los puntos de pago debido a la limitada presencia de servicios financieros. En este contexto, el programa PAIS cumplió un rol muy importante al implementar servicios aéreos que posibilitaron procesos de pago seguros en zonas remotas.

La Tabla 1 presenta las oportunidades de mejora transversales en las operaciones de los programas sociales en contextos indígenas amazónicos, mientras que la Tabla 2 sintetiza las principales fortalezas, los desafíos y las oportunidades de mejora específicas en los cinco programas sociales analizados.

Tabla 1.
Oportunidades de mejora transversales

DISEÑO	Las teorías de cambio, supuestos y lógicas de implementación de los programas sociales analizados han sido los mismos que los aplicados en ámbitos costeros y andinos, con excepción del programa PAIS que tiene una marca de origen amazónico (Correa, 2022). Resulta clave resolver las inconsistencias de información entre la base de datos de pueblos indígenas, la data censal y los registros de las organizaciones indígenas (número de comunidades, número de hogares).
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO	La experiencia acumulada por los programas sociales sobre la prestación de servicios en contextos indígenas amazónicos no ha sido sistematizada y suele diluirse con la rotación de personal. No se han identificado mecanismos institucionales para la gestión del conocimiento.
INTERCULTURALIDAD	La aplicación del enfoque intercultural en los programas sociales se ha centrado en ajustes puntuales dirigidos a la interacción con los/as usuarios/as indígenas. Si bien ésta es una medida adecuada y ha generado mejoras en la implementación, no resulta suficiente. Esfuerzos valiosos realizados para generar capacidades interculturales en los equipos –como los destacados en el Recuadro 1– se debilitan por los cambios de personal, especialmente entre quienes brindan atención directa a usuarios y usuarias.
GOBERNANZA TERRITORIAL	Si bien los programas sociales interactúan con actores indígenas durante su proceso de implementación (hogares, jefes de comunidad, organizaciones representativas), no existe un protocolo institucional que oriente la vinculación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social –como ente rector– con los actores del sistema de gobernanza indígena. Asimismo, se ha identificado un vacío a nivel de las intervenciones dirigidas a los sujetos colectivos indígenas (comunidades) como complemento de la atención a usuarios individuales (hogares).
NORMATIVA	Los avances normativos realizados en la última década en relación con la Amazonía enfrentan limitaciones de implementación. Existen cuellos de botella administrativos y de gestión para lograr una articulación multisectorial sostenida, en particular la asignación de los presupuestos necesarios para mejorar las operaciones en territorios indígenas amazónicos. Asimismo, los mecanismos existentes de seguimiento y vigilancia sobre la implementación de la normativa son insuficientes.

TABLA 2.

Balance sobre la implementación de los programas sociales analizados en contextos indígenas amazónicos

PROGRAMA SOCIAL	FORTALEZAS	DESAFÍOS	OPORTUNIDADES DE MEJORA
<p>FONCODES</p> <p>HAKU WIÑAY NOA JAYATAI</p> <p>(Desarrollo productivo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> » Desarrolla capacidades de desarrollo productivo en hogares indígenas amazónicos con limitada o nula experiencia previa en proyectos de inclusión económica. » Cuenta con experiencia de trabajo colaborativo con organizaciones indígenas representativas. » Se promueve la contratación de asistentes técnicos indígenas (yachachi) con conocimientos del idioma y la cultura local, quienes brindan asistencia técnica directa a los hogares indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> » Insuficiente oferta local de recursos humanos con competencias interculturales y capacidades técnicas adecuadas. » Operaciones del programa en zonas con conflictos socioambientales y/o presencia de economías ilegales (narcotráfico, tala, minería, trata). » Dispersión y dificultad de acceso a los contextos de implementación, lo cual eleva los costos operativos. » Priorización de zonas de intervención según los perfiles y potencialidades de los hogares y comunidades, lo cual es relevante para orientar las actividades productivas hacia la seguridad alimentaria y/o la producción orientada al mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> » Desarrollo de un nuevo modelo de intervención para la Amazonía Indígena que se apoye en la amplia experiencia de trabajo de FONCODES en comunidades indígenas. Sobre la base de la evidencia disponible, dicho modelo deberá considerar los siguientes elementos: seguridad alimentaria, gestión sostenible de la agrobiodiversidad, ampliación de infraestructura básica, rescate de saberes tradicionales y oportunidades para la generación de ingresos (empleo, emprendimiento). » Articulación del modelo Haku Wiñay/ Noa Jayatai con otros programas públicos presentes en contextos indígenas.
<p>JUNTOS</p> <p>(Transferencias monetarias condicionadas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> » Expansión de cobertura en la Amazonía indígena. » Vínculo entre los hogares indígenas y el programa, el cual puede extenderse desde el nacimiento del niño hasta la culminación de sus estudios secundarios. » Juntos cuenta con capital de confianza y capacidad de convocatoria a nivel local. 	<ul style="list-style-type: none"> » Identificación e incorporación de los usuarios indígenas en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), registro a cargo de las unidades locales de empadronamiento ubicadas en los gobiernos locales. » Insuficiente cobertura, baja calidad y limitada pertinencia de los servicios de salud y educación en contextos indígenas, cuyo acceso y uso es incentivado por el programa Juntos. » Dispersión geográfica de los usuarios que eleva los costos de supervisión y limita la frecuencia del acompañamiento a los hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> » Potenciar la estrategia de apoyo familiar como plataforma para el desarrollo de habilidades blandas, aprovechando la larga relación que establece el programa con los hogares indígenas. » Evaluar incentivos diferenciados en contextos indígenas, priorizando la atención a la deserción escolar indígena. » Desarrollar agenda de inclusión financiera con enfoques intercultural y de género.
<p>QALI WARMA</p> <p>(Alimentación escolar)</p>	<ul style="list-style-type: none"> » Modelo de co-gestión orientado a resultados que promueve la participación de los miembros de la comunidad durante la implementación (comités de alimentación escolar, monitores locales). » Se cuenta con canales de comunicación y coordinación regulares con las autoridades municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> » Aceptación de algunos alimentos introducidos por el programa en contextos indígenas. » Insuficiente infraestructura para la conservación y preparación de alimentos. » Los alimentos envasados incrementan los residuos sólidos de las comunidades. » Seguimiento de los proveedores de alimentos en zonas más alejadas para garantizar entrega oportuna y adecuada de insumos. 	<ul style="list-style-type: none"> » Generar una solución para que el programa pueda abastecerse con productos locales sobre la base de compras a la agricultura familiar, promoviendo la gestión sostenible de la agrobiodiversidad. » Mejorar la adecuación del programa a las prácticas alimentarias locales. » Reducir la generación de residuos sólidos en la entrega del servicio alimentario. » Mejorar el manejo de residuos sólidos en alianza con los gobiernos locales.
<p>CUNA MÁS</p> <p>(Desarrollo infantil temprano)</p>	<ul style="list-style-type: none"> » Modelo de co-gestión orientado a resultados que genera oportunidades de participación y liderazgo. » Potenciar rol de Tambos para articular programas de apoyo de desarrollo productivo o para las mujeres. » Cuenta con una coordinación de servicios diferenciados que genera contenidos interculturales y brinda asesoría a las operaciones del programa. » Alta valoración entre los usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> » Limitada participación de los varones en las actividades de cuidados y crianza. » Incorporación de niños que no cuentan con documento nacional de identificación. » Adaptación del costo unitario del programa para la Amazonía, especialmente en zonas remotas. » Mejorar las capacidades de los facilitadores locales que brindan servicio de acompañamiento a los hogares indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> » En alianza con los gobiernos locales, ampliar las dos modalidades de servicio ofrecidas por el programa (cuidado diurno y acompañamiento a las familias) para responder a los impactos adversos de la pandemia en la primera infancia. » Mejorar soporte logístico para las operaciones del programa (p. ej., distribución de kits de estimulación). » Equipar a los comités de gestión local con soporte tecnológico (megáfonos, paneles solares, baterías) y mejorar el protocolo de atención remota (precisar roles del equipo, de técnicos y de voluntarios).
<p>PAIS</p> <p>(Plataforma de acceso a servicios públicos en zonas remotas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> » La intervención es muy valorada en sus dos modalidades: servicio itinerante (PIAS) o servicio permanente (Tambos), pues contribuye a superar las barreras de acceso a los servicios públicos en contextos indígenas. » La red de Tambos ha contribuido a mejorar la infraestructura básica disponible en territorios indígenas, por ejemplo, brindando servicios de conectividad. » Los gestores de Tambos son figuras respetadas y valoradas como enlace entre las comunidades indígenas y el Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> » La oferta de servicios públicos disponibles en las plataformas del programa PAIS (embarcaciones, avionetas o Tambos) es irregular debido a problemas de programación y limitaciones de presupuesto en las entidades públicas que los ofrecen. » Falta de instrumento normativo que garantice la articulación de servicios públicos en las plataformas PIAS. 	<ul style="list-style-type: none"> » Ampliar la cobertura y mejorar el equipamiento de Tambos, potenciarlos como una red de comunicación y fortalecer sus funciones como espacio de articulación de programas sociales y de desarrollo productivo. » Incrementar la frecuencia de las campañas fluviales a través de las PIAS, intervención altamente valorada en contextos indígenas. » Desarrollar mecanismo para mejorar la coordinación entre la demanda de servicios (identificada en los diagnósticos comunales) y la oferta de servicios públicos disponibles. En alianza con los Gobiernos Regionales, garantizar la presencia de un paquete de servicios públicos en todas las campañas del programa PAIS.

RECUADRO 1.

Buenas prácticas interculturales aplicadas por los programas sociales analizados

En el transcurso de la última década los programas sociales analizados impulsaron diversas iniciativas orientadas a implementar el enfoque intercultural en la gestión de procesos, identificándose buenas prácticas en cuatro ejes: 1) generación de competencias interculturales de los recursos humanos que interactúan con los usuarios, a través de capacitaciones y talleres; 2) contratación de personal local con conocimientos de los idiomas y las culturas indígenas; 3) desarrollo de materiales de comunicación y capacitación dirigidos a usuarios indígenas, empleando traducciones y medios de comunicación alternativos; y 4) coordinación con actores del sistema de gobernanza indígena (apus, organizaciones indígenas representativas) para informarles sobre las acciones de los programas e identificar oportunidades de colaboración para la implementación, generalmente en aspectos como comunicación y convocatoria.

3. VALORACIONES INDÍGENAS SOBRE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Los actores indígenas consultados⁶ identificaron cuatro dimensiones de valoración sobre los programas sociales que operan en sus territorios. Primero, se considera que los programas sociales contribuyen a mejorar la economía de hogares indígenas (especialmente las transferencias monetarias) y brindan nuevas atenciones para los miembros del hogar (p. ej., asistencia técnica, desarrollo infantil temprano, alimentación escolar). Segundo, destacan que los programas sociales constituyen una presencia valorada del Estado en territorios indígenas, especialmente en contextos donde no llegan otros sectores y se enfrentan severas limitaciones de oferta, calidad y pertinencia de servicios públicos claves para el desarrollo humano (agua y saneamiento, educación, salud). Tercero, se percibe a los programas sociales como aliados potenciales para el desarrollo comunitario, pues desarrollan un vínculo prolongado con los hogares y cuentan con legitimidad local porque cumplen con lo que ofrecen. Este es un aspecto significativo en contextos donde predomina la desconfianza hacia actores externos, incluso los estatales. Finalmente, participar en programas sociales genera oportunidades de aprendizaje, capacitación y, en algunos casos, acceso a empleo temporal, ya sea a través de talleres, participación en los espacios de co-gestión o reclutamiento de personal local.

Entre las principales expectativas identificadas, se destaca la de ampliar el trabajo colaborativo entre los programas sociales y los actores de la institucionalidad indígena (comunidades y organizaciones representativas). Si bien los programas sociales analizados realizan coordinaciones con los hogares indígenas –generalmente a través de las mujeres– y con las autoridades locales –generalmente a través de los varones–, estas suelen limitarse a aspectos puntuales. Los actores indígenas consultados expresaron interés por contribuir al diseño y la implementación de nuevas soluciones vinculadas a la superación de la pobreza que se adapten a sus necesidades, saberes, propuestas y potencialidades. Adicionalmente, se identificaron ventanas de oportunidad para la participación de la institucionalidad indígena en las operaciones de los programas sociales: 1) mejorar la comunicación sobre los objetivos y actividades de los programas sociales; 2) establecer canales para recopilar quejas, dudas y denuncias sobre la implementación de los programas sociales; 3) facilitar el ingreso y trabajo de los operadores de los programas sociales en territorios indígenas; 4) ejercer vigilancia ciudadana sobre el funcionamiento de los programas sociales; y 5) identificar recursos humanos con capacidades interculturales para mejorar la implementación de los programas sociales existentes.

La principal demanda identificada en este estudio desde los actores indígenas consultados es que los programas sociales contribuyan a ampliar la autonomía de los hogares y las comunidades. Para ello se considera clave que los programas sociales contribuyan a la inclusión económica, el desarrollo productivo y la mejora en la gestión de los territorios y recursos naturales. Cabe también precisar que la valoración positiva sobre los programas sociales coexiste con visiones críticas sobre cómo el Estado ha enfrentado la pobreza en la Amazonía. Existe preocupación por los efectos indirectos de los programas sociales, en particular la posible generación de dependencia a los subsidios públicos, la disminución de la autonomía y la cohesión social. Desde la perspectiva de los líderes indígenas consultados, es necesario que los programas sociales apuesten más a generar capacidades en las comunidades, y que no solo se limiten a entregar bienes e implementar actividades.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La agenda de protección social en Perú debe renovarse para responder a las necesidades y potencialidades de los ciudadanos y de los territorios, así como a los efectos adversos de la pandemia en la pobreza y la desigualdad. Renovar las respuestas de política a las problemáticas de pobreza y vulnerabilidad indígena constituye uno de los

6 Se realizaron entrevistas individuales vía Zoom o celular con 6 lideresas y 9 líderes de organizaciones indígenas representativas de alcance nacional (AIDSESP, CONAP) y regional (Loreto, Ucayali, Huánuco, Amazonas, Selva Central).

ámbitos más prometedores de innovación de la protección social en América Latina y el Caribe (Correa, 2018). El caso peruano nos muestra que, si bien la expansión de la cobertura de programas sociales en contextos indígenas contribuye a mejorar el acceso a servicios públicos focalizados y universales, no resulta suficiente para generar mejoras significativas y sostenibles en el bienestar de los hogares y las comunidades indígenas.

Avanzar hacia una agenda de protección social transformativa para la Amazonía indígena implica: 1) mejora de las condiciones de los territorios indígenas (accesibilidad, conectividad, infraestructura básica, seguridad); 2) entrega articulada y concurrente de servicios públicos universales y focalizados para superar la fragmentación y dispersión de intervenciones; 3) mayor oferta de soluciones orientadas al desarrollo infantil, desarrollo productivo, generación de ingresos y desarrollo de habilidades (especialmente para mujeres y jóvenes); 4) trabajo colaborativo con la institucionalidad indígena para mejorar la implementación de programas existentes y co-crear nuevas soluciones de protección social; y 5) incorporación de la dimensión ambiental en la agenda de protección social (seguridad territorial, gestión de recursos naturales, mitigación y adaptación al cambio climático).

A continuación, se presentan recomendaciones para mejorar la implementación de los programas sociales en territorios indígenas.

4.1 Elementos críticos para impulsar el cambio incremental en el corto plazo

- » Garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa existente vinculada a Amazonía, interculturalidad y pueblos indígenas. Resulta prioritario monitorear la implementación y generar incentivos para la aplicación de los Lineamientos de Interculturalidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (p. ej., uso de ficha de seguimiento).
- » Responder a los costos diferenciados de las operaciones de los programas sociales en la Amazonía (transportes, comunicación, etc.), lo cual requiere mejoras a nivel de asignación presupuestal.
- » Promover la programación coordinada entre los programas sociales para lograr una presencia cohesionada y ordenada en los territorios indígenas. Resulta clave coordinar mensajes, convocatorias, cronogramas de actividades y solicitudes de cooperación para evitar confusiones, reducir duplicidades y optimizar el uso de los recursos dedicados a transporte y comunicaciones en zonas remotas.
- » Mejorar las capacidades de las Unidades Locales de Empadronamiento para identificar oportunamente a la

población indígena en situación de vulnerabilidad, en cooperación con los gobiernos locales, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Ministerio de Cultura.

- » Establecer un canal institucional de comunicación y coordinación con la institucionalidad indígena. Avanzar en esta dirección es necesario por su utilidad práctica (mejorar comunicación, facilitar coordinaciones) y porque permite el cumplimiento del derecho de participación de los pueblos indígenas, reconocido por la legislación nacional e internacional.
- » Evitar generar una carga de trabajo desproporcionada para las mujeres indígenas, que son los puntos de contacto entre los hogares y los programas sociales.

4.2 Respuestas a la pandemia

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha cumplido un rol fundamental en las acciones del Estado Peruano durante la emergencia sanitaria y será un actor clave para evitar que los impactos adversos de la pandemia se tornen permanentes. Por tanto, se recomienda:

- » Ampliar la duración de las intervenciones temporales en el marco del Decreto de Urgencia 095-2020 en contextos indígenas amazónicos, priorizando desarrollo infantil temprano, capacidades productivas y seguridad alimentaria (p. ej., Noa Jayatai-Mujer, Foncodes).
- » Garantizar que los procesos de pago de transferencias realizadas por el sector (Juntos, Pensión 65, Bono Familiar Universal, comités de gestión, núcleos ejecutores) no incrementen los riesgos de contagio de la población indígena amazónica. Para ello se sugieren las siguientes medidas: a) ampliar el servicio de las PIAS aéreas para reducir los traslados desde zonas remotas, b) comunicar oportunamente los cronogramas de pago, tanto desde canales oficiales como a través de las organizaciones indígenas y radios comunitarias locales, c) reforzar las coordinaciones con los gobiernos locales para evitar aglomeraciones durante los días de pago en bancos, puertos y mercados; así como poner a disposición de la población indígena que acude a los puntos de pago mascarillas y estaciones con agua, jabón o alcohol en gel.
- » Fortalecer el funcionamiento remoto de los programas sociales, en tres frentes: a) mejorar la conectividad y el equipamiento de los Tambos, b) brindar soporte tecnológico a los enlaces locales de los programas sociales (celulares, saldo), c) generar canales de comunicación alternativos que no dependan de internet, por ejemplo, a través de las redes de radios indígenas amazónicas.

» Promover mayor cooperación entre el Ministerio de Salud y los programas sociales para potenciar la comunicación de las campañas sanitarias a nivel local y difundir información sobre la vacunación. Los programas sociales tienen una presencia permanente en los territorios indígenas analizados y cuentan con la confianza de la población, razón por la cual pueden ser instrumentos efectivos para combatir la desinformación en la lucha contra la pandemia y promover la vacunación indígena.

6.3 Aportes para el desarrollo de una agenda de protección social transformativa con énfasis en la Amazonía indígena

Es necesario promover sinergias entre cuatro familias de políticas públicas: protección social, interculturalidad, medioambiente y desarrollo económico (agricultura, inclusión financiera, turismo, etc.). A continuación, proponemos una hoja de ruta organizada en cuatro componentes: a) estrategia, b) evidencia, c) capacidad institucional, y d) innovación.

TABLA 3.
Aportes para el desarrollo de una agenda de protección social transformativa para la amazonía indígena

ESTRATEGIA
<p>Diseñar un modelo de gobernanza territorial de los programas sociales en contextos indígenas amazónicos, para lo cual se proponen las siguientes ideas fuerza:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Definir las prioridades de la agenda de protección social indígena amazónica, sobre la base de la evidencia disponible y en consulta con organizaciones indígenas representativas. Resulta clave incorporar los siguientes temas: seguridad territorial, gestión de recursos naturales y adaptación al cambio climático, soberanía alimentaria, desarrollo productivo, inclusión económica y financiera. » Asegurar la acción articulada y concurrente de los programas sociales y servicios públicos a nivel distrital, en alianza con los gobiernos locales. » Introducir a las comunidades como sujetos colectivos usuarios de servicios de protección social, superando una visión enfocada únicamente en el usuario individual, de acuerdo con la visión planteada en la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS). » Escalar las buenas prácticas de comunicación intercultural desarrollada por los programas.
EVIDENCIA
<ul style="list-style-type: none"> » Mejorar la incorporación de los pueblos indígenas amazónicos en el Padrón General de Hogares. Elaborar un padrón de organizaciones indígenas a nivel local para facilitar el establecimiento de contactos y coordinaciones. » Impulsar el desarrollo de indicadores para abordar la pobreza y el bienestar indígena desde un enfoque multidimensional.

- » Ampliar la generación de evidencias sobre los efectos de los programas sociales en contextos indígenas amazónicos. Resulta clave prestar mayor atención a regiones poco estudiadas, en particular en la Amazonía sur (Ucayali, Madre de Dios). Por otro lado, considerando que los programas sociales tienen una presencia prolongada en las comunidades y desarrollan relaciones largas con los hogares, resulta pertinente analizar sus impactos en materia de cohesión social, dinámicas intrafamiliares, situación de la mujer indígena y relaciones de género, y actitudes hacia el Estado.
- » Sistematizar saberes tradicionales para que puedan ser incorporados en la implementación de los programas sociales, especialmente en desarrollo infantil, prácticas productivas y gestión ambiental.

INSTITUCIONALIDAD

- » Generar un espacio de coordinación multisectorial, con la participación de sectores vinculados al desarrollo económico de la Amazonía (PRODUCE, MIDAGRI, MINCETUR, MINAM), para identificar oportunidades de articulación e innovación para los programas sociales.
- » Ampliar la vigencia y apoyar las acciones del Grupo de Trabajo MIDIS-MINCUL para la adecuación de los servicios públicos de los programas sociales destinados a los pueblos indígenas (RM 030-2020-MIDIS).
- » Fortalecer las capacidades interculturales de la alta dirección y de los servidores que interactúan con los usuarios (gestores, facilitadores, etc.). Se sugiere desarrollar un curso virtual para todo el sector.
- » Establecer estrategias para el reclutamiento de profesionales y jóvenes indígenas, aplicando lo dispuesto en la normativa de interculturalidad del MIDIS y las disposiciones vigentes sobre diversidad en el servicio civil.
- » A través del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), impulsar mecanismos de coordinación multisectorial para aprovechar el potencial de los Tambos y PIAS como plataformas de acceso a servicios en territorios indígenas.

INNOVACIÓN

- » Modelo de acompañamiento orientado al desarrollo de habilidades blandas en adultos y jóvenes indígenas, que abarque temas como competencias digitales, inclusión financiera, prevención de la violencia e inclusión económica, el cual puede ser –en principio– escalado entre los padres de familia que son usuarios de Cuna Más y Juntos.
- » Piloto de compra de alimentos a la agricultura familiar y/o asociaciones productivas indígenas para abastecer a Qali Warma, orientado a mejorar la adaptación del menú escolar a la cultura alimenticia amazónica y poner en valor la agrobiodiversidad en un marco de sostenibilidad ambiental.
- » Sobre la base de la experiencia acumulada por FONCODES (Noa Jayatai y Noa Jayatai-Mujer), así como experiencias internacionales, diseñar un nuevo programa presupuestal dirigido a la Amazonía que incluya: 1) desarrollo de infraestructura social y productiva, 2) tecnologías vinculadas a la gestión ambiental, 3) soporte para el acceso de los emprendimientos productivos indígenas a mercados, 4) impulso de la soberanía alimentaria de los pueblos indígenas, 5) intervenciones a nivel comunal, en complemento con las realizadas a nivel de los hogares.
- » Brindar valor agregado al tejido social creado por los programas sociales en contextos indígenas (madres líderes, facilitadoras, etc.), promoviendo su acceso a oportunidades de capacitación brindadas por actores públicos y privados.

REFERENCIAS

Alcazar (2019). Las brechas que perduran. Una radiografía de la exclusión social en Perú. Lima: BID.

Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (2020). Ministerio de Cultura. Disponible: bdpi.cultura.gob.pe

Cecchini, S. et al. (2015). Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. CEPAL.

COICA (2021). Declaratoria de Emergencia de Derechos Humanos para Defensoras y Defensores Indígenas de la Amazonía: Sangre en la Selva, exigimos justicia. Extraído de: coicamazonia.org/declaratoria-de-emergencia-de-derechos-humanos-para-defensoras-y-defensores-indigenas-de-la-amazonia

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020a). El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva. Santiago de Chile: CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020b). Los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial. Santiago de Chile: CEPAL. Extraído de: www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible

Correa, N. (2022). Entre ausencias y omnipresencias. La expansión de la protección social en la Amazonía Peruana. Investigación doctoral en curso. Lima: PUCP www.programa-trandes.net/about/estudiantes-trandes/Doctorandas_os/Norma-Correa/index.html

Correa, N. y Yeckting, F. (2020). "Pueblos indígenas amazónicos y COVID-19. La urgencia de una respuesta diferenciada a la emergencia", pp. 177-140. En: Burga, M., Portocarrero, F. y Panfichi, A. (coord.) Por una nueva convivencia. La sociedad peruana en tiempos del COVID-19: escenarios, propuestas de política y acción pública. Lima: PUCP

Correa, N. (2019). Pueblos Indígenas y Población Afrodescendiente. Serie 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 24. Santiago de Chile: FAO.

Correa, N. y T. Roopnaraine (2014). Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas del Perú. Washington DC: IADB, IFPRI, PUCP

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020. Disponible en: oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf

DAES (2018a). Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018. New York: United Nations

DAES (2018b). Protección social para poblaciones indígenas y minorías étnicas: Superando la discriminación y el aislamiento geográfico. Brief de desarrollo social #7, noviembre de 2018. División de Desarrollo Social Inclusivo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas – DAES.

Devereux S. y Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection. IDS Working Paper 232. October 2004. Brighton: University of Sussex.

FAO (2021). Los pueblos indígenas y afrodescendientes y el cambio climático en América Latina – Diez experiencias de colaboración intercultural escalables. Santiago. Extraído de: www.fao.org/documents/card/es/c/cb4847es

FAO y FILAC (2021). Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe. Extraído de: www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/indigenas-y-gobernanza-de-bosques/es/

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2020). Mensaje de la Presidenta del Foro sobre el COVID-19. New York. United Nations.

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2017). Los Pueblos Indígenas y la Agenda 2030. Departamento de Información Pública de la ONU.

OIT (2018). Protección Social para Poblaciones Indígenas. Brief de Protección Social. Extraído de: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_626564.pdf

Red de Investigaciones sobre Indígenas Urbanos RISIU (2020). Contribución Continental al Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el Impacto de COVID-19 en los pueblos indígenas. Compilación de diecinueve contribuciones de países de las Américas. México, 19 de junio de 2020.



www.latinamerica.undp.org



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC