

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



¿Contribuye el Programa JUNTOS a la inclusión social de la población awajun?

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo que presenta:

Amaya Lopez de Vicuña Klug

Asesora:

Maria Amelia Fort Carrillo

Lima, 2017

AGRADECIMIENTOS

A todos los entrevistados y entrevistadas: personal del Programa JUNTOS, de los sectores salud y educación, del MIDIS, del Gobierno Local de Condorcanqui y su Estrategia de Monitoreo Social, del programa PELA – Condorcanqui y al dirigente, al líder y a la lideresa indígenas por regalarme su tiempo y brindarme abiertamente y con gusto la información requerida.

A quien en vida fue mi esposo, Julián Taish Maanchi, por su inspiración en la búsqueda de una propuesta de “desarrollo” / Buen vivir– tãjĩmat pujut - del pueblo awajun.

A la profesora María Amelia Fort Carrillo quien, inicialmente como profesora y finalmente como asesora, contribuyó con su valioso asesoramiento a la concreción de la presente investigación.

A Martha Zegarra Leyva, por su gran y decisivo apoyo en la última etapa.

Finalmente, un agradecimiento especial a mis padres por su apoyo incondicional en todo sentido.

RESUMEN

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS es un programa de transferencia monetaria condicionada, cuya finalidad es contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades de las generaciones futuras, orientando su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza mediante la promoción del acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de derechos básicos. En Amazonas, en concreto en el caso de la población indígena awajun de las provincias de Condorcanqui y Bagua, el programa inicia su implementación el 2007 a través de la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui.

Se ha podido constatar que el Programa JUNTOS, de índole nacional, ha ido adaptando sus estrategias a la diversidad de las realidades locales en el marco de sus procesos de mejora, respondiendo permanentemente con nuevas directivas a las dificultades encontradas en el proceso de su implementación. No obstante, el incremento del acceso a los servicios de los sectores sociales por parte de la población y la sostenibilidad de éste no dependen únicamente del programa en sí, sino también de la calidad y pertinencia de los servicios que se brindan por parte de los sectores.

Y es ahí donde, aspectos inherentes al sistema de gestión del Programa JUNTOS como también de los sectores sociales vinculados han conllevado a que no se haya logrado aprovechar el potencial del Programa JUNTOS para promover la generación de sinergias y contribuir con las metas de todos los involucrados y por ende con una mayor inclusión social de la población awajun, y que son: la conceptualización de enfoques universalistas que no son contextualizadas al nivel local, estilos gerenciales jerárquicos y limitaciones en la articulación interinstitucional e intersectorial, así como con las organizaciones indígenas.

La adscripción del Programa JUNTOS al MIDIS en el 2012, después de la creación de este último en el 2011, y últimas y recientes estrategias y enfoques adoptados por el sector social en materia del enfoque intercultural y diferencial y la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, diseñada para la Amazonía, son prometedoras para que el Programa JUNTOS, un programa en sí de gestión centralizada y con poca autonomía de adecuación a nivel de las unidades territoriales, pueda contribuir en dicho marco a la inclusión social de la población awajun, a una inclusión social que respete las concepciones de los pueblos indígenas en cuanto a salud, educación y en general de vida. No obstante, es necesario que todas las instancias involucradas adopten al menos el enfoque intercultural, de caso contrario, el Programa JUNTOS solo no va a lograr sus objetivos y generar el impacto esperado.

Es necesario tener en cuenta que, considerando la diversidad sociocultural en el país, no sólo debe manejarse una concepción general vinculada a la de los derechos humanos cuando se habla de inclusión social, sino que también debe hacerse explícita la vinculación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sólo entonces, se contribuirá a una real inclusión social de la población indígena en el marco de la construcción de un Perú intercultural.

ABSTRACT

The National Program of Direct Support to the Poorest - JUNTOS is a conditional cash transfer program, whose purpose is to contribute to human development and the development of capacities of future generations, directing its action to break the intergenerational transfer of poverty through the promotion of access to quality services in education, health, nutrition and identity under a basic rights restitution approach. In Amazonas, specifically in the case of the awajun population, who lives in

the provinces of Condorcanqui and Bagua, the program begins its implementation in 2007 through the Territorial Unit Amazonas - Condorcanqui.

Within this research, the program is analyzed in terms of its conception and its implementation strategies, focusing on its capacity of adaptation to the socio-cultural reality of the awajun population, as well as on the articulation with the local political and social sectors, in particular the health and education sectors, the local government and other social programs, which is required to generate synergies and contribute to the achievement of the objectives of the program and thus to the social inclusion of the awajun population.

And it is there where aspects inherent of the management system of JUNTOS as of the social linked sectors, have not made it possible to take advantage of the potential of the Program JUNTOS to promote the generation of synergies and to contribute with the goals of all the involved ones and for instance with a major social inclusion of the awajun population, which are: the conceptualization of universalist approaches that are not contextualized to the local level, hierarchic management styles and limitations in the interinstitutional and intersectorial articulation, as well as with the indigenous organizations.

The assignment of JUNTOS to MIDIS, the Ministry of development and social inclusion, in 2012, after its creation in 2011, and the latest strategies and approaches adopted by the social sector, as the intercultural and differential approach and the Social Action Strategy with Sustainability, designed for the amazon region, are considered very promising for the JUNTOS Program, a centrally managed program with limited autonomy at the level of its territorial units, to make it able to ensure its contribution to the social inclusion of the awajun population, in terms of a social inclusion that respects indigenous peoples' conceptions of health, education and general living conceptions. Nevertheless, it is necessary that all the involved instances adopt, at least, the intercultural approach, otherwise, the Program JUNTOS alone is not going to achieve its aims and generate the awaited impact.

It is necessary to consider the socio-cultural diversity in the country when speaking about social inclusion, and not only consider it linked to a general conception of human rights, but also make explicit the collective rights of the indigenous population from the country. Policies and social programs designed under these principles would contribute to a real social inclusion within the construction of an intercultural Peru.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	2
RESUMEN	3
ABSTRACT.....	3
ÍNDICE.....	5
I. INTRODUCCIÓN.....	8
1.1 Planteamiento del problema.....	8
1.2 Justificación.....	11
1.3 Objetivos, general y específicos.....	12
II. MARCO TEÓRICO	13
2.1 Breve presentación de la implementación del Programa JUNTOS	14
2.2 Respecto a enfoques	16
2.3 En cuanto a la gestión.....	23
III. CONTEXTUALIZACIÓN	31
3.1 Características de la población awajun en Condorcanqui / Bagua	31
3.1.1 Aspectos demográficos	31
3.1.2 Situación del Desarrollo Humano en la niñez awajun de Amazonas	34
3.2 El Programa JUNTOS en Amazonas	36
3.3 Breve descripción, ubicación y jurisdicción de instituciones y programas relacionados a la Unidad Territorial de JUNTOS Amazonas - Condorcanqui... 37	
3.3.1 La Unidad Territorial del Programa JUNTOS Amazonas – Condorcanqui. 38	
3.3.2 Sector Salud.....	38
3.3.3 Sector Educación	38
3.3.4 Gobierno Local	39
3.3.5 Oficina de enlace del MIDIS	39
3.3.6 RENIEC	39
3.3.7 Programa PELA.....	40
3.3.8 Organizaciones indígenas del Pueblo Awajun	40
3.3.9 Mapa de ubicación institucional.....	43
IV. DISEÑO METODOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN.....	44
4.1 Forma de investigación	44
4.2 Estrategia metodológica.....	44
4.3 Técnicas e instrumentos de recojo de información	44
IV.4 El trabajo de campo	45
4.4.1 Fuentes de información	45
4.4.2 Logros y dificultades en el trabajo de campo	47

V. RESULTADOS	49
5.1 Entorno sociocultural e institucional en el cual interviene el Programa JUNTOS	49
5.1.1 Enfoques y concepciones en relación a desarrollo, educación y salud a nivel local	49
5.1.1.1 Definición del Buen Vivir – <i>tâjimat pujut</i>	50
5.1.1.2 Concepciones de pobreza.....	53
5.1.1.3 Concepción de inclusión social	55
5.1.1.4 Concepción de desarrollo por parte del gobierno local	57
5.1.1.5 La concepción de la educación por parte del sector educativo a nivel local	58
5.1.1.6 Concepciones de salud por parte del sector salud a nivel local.....	59
5.1.1.7 Síntesis.....	60
5.1.2 Logros y dificultades en la adecuación de estrategias a la realidad sociocultural de Condorcanqui e Imaza por parte de los sectores educación y salud	61
5.1.2.1 El sector educación	61
5.1.2.2 El sector salud.....	63
5.1.2.3 Síntesis.....	68
5.1.3 Principales hallazgos o conclusiones.....	69
5.2 La gestión del Programa JUNTOS en el nivel local: la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui	70
5.2.1 La estructura orgánica del Programa JUNTOS en la UT Amazonas - Condorcanqui	71
5.2.2 Las funciones	72
5.2.2.3 Las directivas, metas y evaluaciones.....	77
5.2.4 El enfoque intercultural.....	80
5.2.4.1 Referencias en documentos de gestión	80
5.2.4.2 La implementación del enfoque intercultural en la UT Amazonas-Condorcanqui	84
5.2.5 Dificultades identificadas en la UT Amazonas – Condorcanqui.....	91
5.2.6 Sugerencias.....	95
5.2.7 Principales hallazgos o conclusiones.....	97
5.3 La articulación interinstitucional a nivel de la Unidad Territorial Amazonas - Condorcanqui	99
5.3.1 Los sectores salud, educación y RENIEC.....	99
5.3.2 El gobierno local.....	108
5.3.3 Los programas sociales del MIDIS.....	115
5.3.4 Nivel de articulación con las organizaciones indígenas	119
5.3.5 Principales hallazgos o conclusiones.....	123
5.4 Percepciones sobre el Programa JUNTOS y sugerencias	124

5.4.1 Valoraciones.....	124
5.4.2 Sugerencias.....	130
5.4.3 Una breve síntesis.....	132
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	134
6.1 Conclusiones.....	135
6.2 Recomendaciones.....	137
6.2.1 Generales	137
6.2.2 Al Programa JUNTOS	139
ANEXOS.....	141
A1. Guías de entrevista.....	141
A1.1 Guía de entrevista a Representante local de JUNTOS E1	141
A1.2 Guía de entrevista (grupal) a promotores/as de Juntos E2 ó EG1	142
A1.3 Guía de entrevista a representante de sector salud E3.....	143
A1.4 Guía de entrevista a representante de sector educación E4.....	144
A1.5 Guía de entrevista a representante de gobierno local E5.....	144
A1.6 Guía de entrevista a representante de Estrategia de Monitoreo Social E6 ...	145
A1.7 Guía de entrevista a representante del Programa Qali Warma.....	145
A1.8 Guía de entrevista a representante de MIDIS	146
A1.9 Guía de entrevista o entrevista grupal a representante de organizaciones indígenas de base E11 ó EG2	146
A1.10 Guía de entrevista semi-estructurada o grupo focal a líderes y lideresas E12 ó GF1	147
A2. COLUMNA VERTEBRAL COMPLETA INVERTIDA.....	148
BIBLIOGRAFÍA.....	155

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS es el primer programa de transferencia monetaria condicionada en el Perú. Creado el 7 de abril de 2005 mediante Decreto Supremo N° 32-2005-PCM, tiene la finalidad de contribuir con la visión del Sector del Desarrollo e Inclusión Social, del cual es parte después de la creación del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social en el año 2011, y contempla la erradicación de la pobreza extrema y el quiebre con la transmisión intergeneracional de la pobreza para lograr que todos los peruanos y peruanas ejerzan sus derechos y accedan a servicios públicos de calidad en igualdad de oportunidades¹. El Programa JUNTOS contribuye en concreto al Objetivo Estratégico Específico PEI-MIDIS 2013-2016: "Contribución al alivio de la pobreza y potenciar el capital humano de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema" mediante su resultado específico, que dice: "Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de hogares en situación de pobreza, prioritariamente de las zonas rurales acceden informados a los servicios de salud-nutrición y educación"².

A través del Programa JUNTOS se realiza la entrega bimensual de 200 nuevos soles a familias beneficiarias, mayormente a la madre, con la finalidad de mejorar la capacidad de consumo y condicionando al mismo tiempo el acceso de gestantes a sus controles de embarazo, niñas/os a sus controles de crecimiento y desarrollo, y niñas/os, jóvenes y adolescentes a los servicios de educación; en caso contrario se corta el beneficio monetario.

El Programa JUNTOS, que se comienza a implementar el año 2005 como piloto en Ayacucho, se ha ido extendiendo posteriormente, año tras año, a más regiones y familias, proceso que no ha culminado. En Amazonas, incluyendo a la población indígena awajun y wampis de las provincias de Condorcanqui y Bagua, el programa inicia su implementación con su lanzamiento a nivel de Amazonas en septiembre del 2007.³

Al haberse iniciado como piloto, el programa ha tenido que ir adecuando sus estrategias conforme a su expansión a las diferentes realidades del país para poder responder, como programa nacional, a la diversidad sociocultural y geográfica del país.

Desde el inicio de su implementación se han realizado múltiples estudios, evaluaciones y sistematizaciones en el marco del mismo programa, detallando sus logros y dificultades, algunos de manera general, en otros se trata de estudios de caso. Existen además evaluaciones y estudios realizados por otras instancias ajenas al programa.

En lo que respecta a la intervención del programa en la población indígena awajun de Amazonas, se han identificado dos estudios, que son:

- 1) Un estudio elaborado por el IEP, UNICEF y UNFPA el 2009: "Programa JUNTOS. Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas - Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú", el cual se ha llevado a cabo, entre otros, en las provincias de Condorcanqui y Bagua.

1 MIDIS 2012, p. 9

2 Programa JUNTOS 2015, p. 5

3 Programa JUNTOS8 2007a, p. 11

- 2) Un estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa JUNTOS en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú, entre ellas del pueblo awajun, realizado por Norma Correa Aste y Terry Roopnaraine el 2014, con trabajo de campo en la comunidad awajun de Achoaga (Condorcanqui) hecho el 2012.

En ambos documentos mencionados se identifican tanto logros como debilidades en la implementación del Programa JUNTOS en la población awajun. Los logros se refieren, entre otros, a cierta visibilización y empoderamiento de las mujeres, que además valoran la entrega de dinero que reciben para invertir en necesidades relacionadas al hogar y a sus hijas/os.

Las debilidades identificadas se deben principalmente a la concepción del Programa y a su implementación. Así, por ejemplo, se menciona que, por un lado, no se cuenta con servicios de salud y educación pertinentes y de calidad que conlleven a que el cumplimiento de las condicionalidades se convierta en un hábito y se garantice con ello los derechos de las/os niñas/os al acceso a una educación y salud de calidad; y por el otro lado, al parecer, el programa no logra que la población beneficiaria entienda el porqué de las condicionalidades.

Por lo general, los estudios ofrecen la percepción de las/os beneficiarias/os y de la población; pero no indagan, al menos no a profundidad, acerca de la implementación del programa desde la mira de la gestión y estrategias de éste en el nivel local, ni analizan su nivel de articulación con las políticas de los gobiernos locales y de otros programas y sectores existentes en el nivel local. Tampoco consideran las concepciones locales de vida, desarrollo, salud y educación.

El 2016, el Programa JUNTOS ha publicado una suerte de memoria sobre su implementación titulada: “JUNTOS – Una década”. No se trata de una evaluación de impacto, no obstante, se presentan ciertas tendencias en cuanto a posibles repercusiones del programa. En dicho informe, se describe que la evolución en lo que respecta a la anemia en menores de 3 años del 2010 al 2014, de acuerdo con la información de la ENDES, muestra una ligera caída de 63.6% a 56.6% en el ámbito correspondiente a la actuación de JUNTOS; pero que, no obstante, se aprecia una gran variabilidad por departamentos, detectándose inclusive una orientación negativa en 9 departamentos, entre ellos 7 del ámbito de intervención del Programa JUNTOS. Uno de ellos es Amazonas⁴. En lo que respecta a la disminución de la desnutrición crónica infantil entre el 2007 y el 2014, los resultados son algo más alentadores, sobre todo para algunas regiones como Huancavelica, Ancash, Cusco, Puno y Huánuco (con porcentajes de reducción de entre 18 a 23%). Mientras, en otras regiones la disminución no es tan notoria y no necesariamente mucho mayor a la de zonas donde no ha habido intervención de JUNTOS, como se puede identificar en el caso de Amazonas, con una reducción de un 6.6% frente regiones donde hasta el 2015 no ha intervenido JUNTOS, como Ucayali (4.2%) o inclusive Madre de Dios (7.4%), donde la disminución es incluso más marcada que en Amazonas⁵.

En lo que respecta al cumplimiento de las corresponsabilidades en Salud y Educación, identificamos al 2015⁶, que las Unidades Territoriales que registran menores porcentajes, aunque no se trate de diferencias muy significativas, son Loreto – Iquitos (88.7%) en primer lugar, seguido por San Martín (91.2%) y por Amazonas – Condorcanqui (91.4), cuando el promedio total del cumplimiento es de 93.6%:

4 Programa JUNTOS 2016b, p. 57

5 Ídem, p. 55

6 Ídem, p. 86

Encontramos que regiones con altos porcentajes de población indígena dentro de los departamentos presentan peores indicadores. Es más, si comparamos los porcentajes entre las dos unidades territoriales que tiene el Programa JUNTOS en Amazonas, la de Condorcanqui, que atiende a la población awajun y wampis; y la de Bagua, que atiende a la parte sur y con ello a la población rural hispanohablante, vemos una diferencia de casi 4 puntos porcentuales entre ambas unidades territoriales (UT Amazonas Condorcanqui 89.2% y UT Amazonas – Bagua 93.1%), siendo más desfavorable para la unidad que atiende a población indígena.

Dicha información se corrobora en el informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional del primer semestre de 2016, donde el porcentaje en cuanto al cumplimiento de corresponsabilidades es más bajo en la Unidad territorial de Condorcanqui que en la de Bagua, no identificándose prácticamente diferencia entre salud y educación, tal cual se puede apreciar en el siguiente gráfico⁷:



Fuente: Programa JUNTOS

En Loreto – Iquitos, y sobre todo en Loreto-Yurimaguas, regiones amazónicas con alto porcentaje de población indígena, identificamos igualmente los indicadores más bajos, en este caso sobre todo en cuanto a salud, y en menor dimensión para educación. El cumplimiento es bajo también en el caso de Ucayali, no obstante, no se toma como referencia, dado que el programa recién ha iniciado la intervención en dicha región hacia fines del 2015, mientras que en Loreto – Yurimaguas y Loreto – Iquitos la intervención ha iniciado, al igual que en Amazonas, el 2007.

A raíz de ello surgen las siguientes preguntas:

- ¿A qué se debe esta diferencia en sentido negativo en cuanto a ciertos indicadores sociales en regiones amazónicas con población predominantemente indígena en las cuales interviene el Programa JUNTOS y en cuanto al grado de (in)cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de sus beneficiarias/os?
- ¿Se debe a factores inherentes al enfoque o al tipo de gestión del programa JUNTOS que dificultan su adaptación a dichas realidades concretas?
- ¿Se debe a limitaciones en cuanto a calidad y enfoque de los servicios que brindan los sectores salud y educación en los ámbitos amazónicos, con los cuales las/os beneficiarias/os deben cumplir corresponsabilidades?
- ¿Se debe a factores relacionados a aspectos culturales de la población?

Analizando las conclusiones o resultados de las tres publicaciones mencionadas y habiéndose identificado ciertos vacíos, se ha considerado pertinente realizar una

7 Programa JUNTOS 2016a, p. 12

investigación complementaria. En ella, el objetivo es centrarse en las concepciones que subyacen al programa, las estrategias de implementación y de organización de éste a nivel local, enfocándose el análisis en el nivel de adaptación y respuesta del enfoque y de las estrategias de implementación a realidades socioculturales concretas, como se da en el caso de la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui, que atiende principalmente población awajun – wampis.

Desde el inicio de su implementación, JUNTOS ha ido adecuando algunas de sus estrategias, respondiendo a dificultades encontradas y a lecciones aprendidas en el camino. En ese sentido, resultará de interés analizar algunos cambios que se han generado, así como las nuevas estrategias adoptadas.

1.2 Justificación

El objetivo de la presente investigación se ubica en el campo de la gerencia social y del desarrollo dado que:

- a) Su objetivo es analizar un programa enmarcado en la política social de reducción de la pobreza, con la finalidad de mejorar su implementación y contribuir al logro de sus objetivos;
- b) El programa a analizarse está relacionado con el desarrollo humano, ya que busca romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la creación de la garantía de las niñas y niños a un buen inicio en su desarrollo.

PROGRAMA JUNTOS	
Política social involucrada	Política social (educación y salud) y política de lucha contra la pobreza del gobierno del Perú.
Problema de desarrollo relacionado	El programa quiere responder a la reducción de la pobreza, rompiendo con la transferencia intergeneracional de ésta a través de la generación de capital humano dentro de los hogares en situación de pobreza extrema, en un marco de corresponsabilidad “hogar – Estado”, mediante la entrega de incentivos para asegurar el acceso y uso de los servicios de salud – nutrición y educación.
Beneficiarios de la política	Hogares en extrema pobreza con niños, niñas y adolescentes hasta los 19 años y gestantes
Derechos humanos y sociales en juego	Asegurar el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos.

Mediante la presente investigación se pretende analizar el programa desde su concepción e implementación en el nivel local en la provincia de Condorcanqui y el distrito de Imaza (provincia de Bagua) de la región Amazonas, con la finalidad de emitir, en caso se considere necesario, propuestas para la mejora de su implementación en la población awajun y contribuir así a través de su impacto con el desarrollo humano del pueblo awajun.

Cabe mencionar que la población awajun, mayoritaria en la zona de investigación, tiene una fuerte identidad y mantiene en parte sus propias concepciones de salud, educación y de vida y “desarrollo”, las cuales se encuentran en proceso de cambio,

sobre todo en las generaciones más jóvenes y en la población que vive más cercana a ámbitos más urbanizados. Existe en la actualidad, al interior de los pueblos indígenas, un discurso acerca de la concepción del 'buen vivir' que en el caso del pueblo awajun se denomina el "tâjîmat pujut"⁸.

En ese escenario, es necesario que el Programa JUNTOS contribuya con el desarrollo de acuerdo con las necesidades y perspectivas locales, lo cual es complejo para un programa de índole nacional en un país tan diverso como es el Perú.

1.3 Objetivos, general y específicos

El **Objetivo General** de la investigación es analizar la capacidad de adecuación o de respuesta del Programa JUNTOS a la realidad sociocultural de la población awajun en las provincias de Condorcanqui y Bagua del departamento de Amazonas, y el grado de articulación con las instancias políticas y sectoriales locales, en especial los sectores salud y educación, el gobierno local y otros programas sociales; identificando los factores que limitan y los que favorecen un trabajo articulado que genere sinergias y concordancia entre los objetivos del programa y los objetivos y acciones de desarrollo locales y sectoriales enfocados hacia la niñez a nivel local.

En ese sentido, **los Objetivos Específicos** son los siguientes:

- Identificar, las capacidades y mecanismos con los que cuenta el Programa JUNTOS para responder e incorporar las demandas locales en su implementación;
- Analizar el nivel de articulación del Programa JUNTOS con los sectores salud, educación y los gobiernos locales de Condorcanqui e Imaza (Bagua);
- Analizar el nivel de articulación del Programa JUNTOS con programas y proyectos de ejecución local que tienen objetivos y público similares;
- Analizar los aspectos inherentes a la gestión del Programa JUNTOS y a la de los sectores sociales y gobiernos locales que limitan o que favorecen la generación de sinergias;
- Analizar el nivel de articulación del Programa JUNTOS con las organizaciones indígenas e identificar el nivel de consideración de la concepción de tâjîmat pujut – Buen vivir del pueblo awajun en el enfoque y la implementación del programa;
- Analizar el nivel de articulación de los sectores, gobierno local y programas sociales con las organizaciones indígenas e identificar el nivel de consideración del concepto de tâjîmat pujut – Buen vivir del pueblo awajun en el enfoque y en la implementación de sus respectivas políticas y estrategias;
- Conocer la percepción y recoger recomendaciones de los diferentes actores y autoridades locales al Programa JUNTOS.

El análisis de las diferentes dimensiones conlleva a la formulación de propuestas para la mejora en la implementación del Programa JUNTOS, en un contexto intercultural como el que existe en la provincia de Condorcanqui y en el distrito de Imaza (provincia de Bagua) de la región Amazonas, con la finalidad de asegurar así una verdadera inclusión social de la población beneficiaria.

8 Taish Maanchi 2012, p. 117

II. MARCO TEÓRICO

Todo programa social, como lo es el Programa JUNTOS, se fundamenta en concepciones o enfoques de desarrollo, los cuales, a su vez, se basan en concepciones sobre las necesidades humanas y concepciones acerca de pobreza, concepciones que no son estáticas y que varían a lo largo de la historia y de acuerdo con los contextos sociales, políticos y culturales.

Estos enfoques son al mismo tiempo los que orientan el análisis de las condiciones de vida de la población y los que finalmente conllevan a definir las estrategias de asistencia necesarias para contribuir a generar los cambios necesarios para consolidar condiciones de vida de la población equitativas e igualitarias.

Existe una crítica a cierto tipo de estrategias de asistencia social denominadas como asistencialistas, las cuales lo único que han hecho es acostumbrar y generar dependencia en la población con alguna necesidad a la asistencia del gobierno u otras instancias para aliviar sus condiciones de pobreza, exclusión, marginación o inequidad. A diferencia de ello existen otras estrategias que plantean la necesidad de generar nuevas capacidades y comportamientos en las personas, con la finalidad de que éstas, a través del desarrollo de sus potencialidades, puedan generar cambios sociales sostenibles en sus vidas.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se encuentran en este segundo grupo de estrategias de asistencia social, ya que tratan de aliviar condiciones momentáneas de pobreza, pero al mismo tiempo condicionan a que las/os beneficiarias/os respondan con corresponsabilidades y a la larga se generen cambios de comportamiento.

JUNTOS es un programa que surgió en el contexto de un enfoque de protección social, que ha dejado de lado una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el corto plazo y se ha encaminado hacia un enfoque de manejo de riesgos, que tiene como objetivo incrementar el capital humano para superar la pobreza en el largo plazo. Según el enfoque de manejo de riesgos sociales, la pobreza implica una mayor vulnerabilidad; ya que los pobres tienen poco acceso a instrumentos adecuados para manejar riesgos y se encuentran en peores condiciones para enfrentar situaciones de crisis, en las cuales muchas veces responden con estrategias que interfieren de manera negativa en el capital humano y conllevan a perpetuar el ciclo intergeneracional de la pobreza, como por ejemplo retirar a los niños de la escuela.⁹

En un país diverso social y culturalmente hablando, como lo es el Perú, en el cual existen múltiples concepciones de pobreza, desarrollo o bienestar, la implementación de un programa social de dicha índole a nivel nacional, como el Programa JUNTOS, es muy complejo.

JUNTOS no es el primer programa de transferencia monetaria condicionada en América Latina, ni tampoco el primero que se implementa en población indígena. Por el contrario, se ha valido de experiencias previas de México, Brasil y otros países.

Existe una interesante publicación de la CEPAL, en la cual se explora la incorporación del enfoque étnico a los programas de transferencias condicionadas o “con corresponsabilidad” (PTC) en América Latina, y se constata, “que si bien los PTC desde un inicio no han considerado las características socioculturales diversas existentes en la población que atienden, es debido a su implementación en poblaciones indígenas, (...) que en algunos casos han introducido adecuaciones en

9 Programa JUNTOS 2007b, p. 5

dichos programas para generar acciones con pertinencia y en consonancia con los derechos de los pueblos indígenas, y responder a los retos de la inequidad interétnica y la pobreza indígena. En Colombia y Panamá, por ejemplo, la adecuación de los programas ha contemplado la participación activa de representantes y comunidades indígenas, así como la incorporación de sus conocimientos y cosmovisión, reforzándose a la vez el diálogo intercultural como mecanismo que permite sentar bases comunes, trabajándose además desde un enfoque de derechos para la reducción de la pobreza. En cambio, en México las acciones se han concentrado en fortalecer la focalización de oportunidades en familias indígenas”¹⁰.

A pesar de algunos avances, se concluye que “subsisten importantes desafíos para estos programas y el conjunto de la política social en la región, particularmente desde la óptica de un enfoque de derechos, la integralidad de las acciones que se implementan y su articulación con transformaciones profundas a nivel político, social y económico que permitan transitar hacia sociedades verdaderamente interculturales”¹¹. Se plantea, además, que es necesario superar una visión reduccionista de lo étnico asociado únicamente a variables materiales de privación, ya que la pobreza indígena es el resultado de relaciones históricas y estructurales de desigualdad y exclusión que no pueden ser ignoradas.

El debate de la política social en torno a concepciones de derechos, desarrollo e inclusión en un ámbito de diversidad sociocultural es complejo. El presente trabajo de investigación se inserta en ese debate.

Del objetivo de la presente investigación se desprende que son dos los aspectos a analizar: el aspecto conceptual o teórico que subyace al Programa en su enfoque y el aspecto de la gestión del mismo.

Además, el impacto del Programa no solo depende de su enfoque y de sus estrategias de implementación, sino también del enfoque en las políticas y de las estrategias de los sectores sociales salud y educación, así como de los programas sociales de ejecución local y de políticas sociales de gobiernos locales y regionales; constituyendo la articulación intersectorial, tanto a nivel conceptual como de gestión, un factor relevante para el impacto del Programa en el desarrollo humano de la población.

Iniciamos el capítulo con una breve presentación del proceso de implementación del Programa JUNTOS.

2.1 Breve presentación de la implementación del Programa JUNTOS

El Programa JUNTOS, como se señaló en la introducción, es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas a las familias más pobres, que se implementa en el Perú desde el 2005 y que inició como un programa experimental.

En su inicio, el Programa JUNTOS se dirigía a los niños de 0-3 años, a las madres gestantes y familias con hijos e hijas hasta los 14 años de las áreas con mayores índices de pobreza extrema en el país¹². Posteriormente, se ha ampliado la cobertura para atender a la población estudiantil hasta los 19 años¹³, con la finalidad de asegurar el acceso al nivel de estudios de educación secundaria, donde se identifican mayores brechas, además de ser nivel clave de estudios para acceder a una educación superior y con ello cumplirse los objetivos del Programa.

10 Robles / CEPAL / ASDI 2009, p. 5.

11 Ídem, p. 5 y 6, 9, 48.

12 FONSECA et al., 2006, p. 11

13 <http://infomidis.midis.gob.pe/tablero/tcJUNTOS/Resumen.html>

El Programa JUNTOS dependía en su inicio de la PCM, contaba con una dirección ejecutiva y realizaba sus operaciones en base a reglas de operación de forma descentralizada a través de las Coordinaciones Regionales, la reunión de los sectores, gobiernos locales y de los promotores (actualmente denominados como gestores), tratando de establecer estructuras locales de comunicación y coordinación interinstitucionales. Un año después de su inicio, se detectaron algunas inconsistencias respecto a los objetivos perseguidos y a los mecanismos operativos establecidos, así como obstáculos de integración con los sectores educación y salud y el entonces operativo PRONAA¹⁴, a pesar de que el 30% del presupuesto inicial de JUNTOS estaba destinado para la mejora de los servicios de los sectores salud y educación y la reducción de la brecha de oferta de servicios¹⁵, así como la tenencia de DNI, con la finalidad de garantizar el acceso y uso de los servicios sociales por parte de sus beneficiarios/as.

El 2007 se inició la elaboración de un diagnóstico de la oferta de servicios en establecimientos del primer nivel de atención en el ámbito de implementación del Programa¹⁶.

En la etapa inicial, su orientación fue la de “destinar recursos al aumento de la demanda de servicios para el desarrollo del capital humano, en oposición a enfoques tradicionales de oferta”¹⁷, con la finalidad de hacer llegar la demanda a la oferta de los servicios de educación y salud; aunque sin especificar de manera concreta las condicionalidades, y haciendo depender la definición del paquete o servicio a brindar por parte de los sectores a éstos mismos.

Se inició el Programa sin tener claramente establecidas algunas estrategias y definiciones en su proceso de ampliación y con debilidades, entre otras: no se había definido claramente el paquete de servicios básicos en salud, educación, nutrición e identidad para los beneficiarios del Programa; contar con recursos limitados, adolecer de mecanismos débiles de comunicación y cooperación con los sectores y tener documentos de gestión en proceso de elaboración e implementación. En dicho proceso, se identificó como amenaza la limitada oferta de servicios sectoriales para poder atender íntegramente las condicionalidades. Pero también se identificaron oportunidades, como lo es el favorecimiento de la articulación de los programas sociales por parte de la política del Estado y la población:

“El Programa, al asumir un rol articulador y promotor entre los sectores y la población, con la sociedad civil y desde el nivel local comunal con participación activa como instrumento de política social, permite “contribuir a la reducción de la pobreza extrema”, reconociendo que no se trata de eliminarla ya que la pobreza en sí es muy compleja y por tanto requiere una intervención multidimensional, concertada, sostenida y eficaz de distintos actores del Estado, de la Sociedad y de la propia población pobre; que en su rol de articulación con las intervenciones del Estado, el Programa y sus intervenciones constituyen la Plataforma Operativa local sobre la cual se puede optimizar otras intervenciones públicas e iniciativas; contribuir a mejorar las prestaciones intersectoriales para que los Sectores atiendan las necesidades de los hogares beneficiarios del Programas, optimizando la oferta de servicios de los sectores (estimación de la brecha en la oferta de los servicios y seguimiento a la calidad)”¹⁸.

14 FONSECA et al., 2006, p. 12-13.

15 Programa JUNTOS 2007b, p. 15.

16 Ídem, p. 17.

17 Ídem, p. 34.

18 Ídem, p. 30-32.

A partir del 2008, en base a aprendizajes y un conocimiento más profundo de la problemática a resolver, el Programa inicia un proceso de diseño del Marco Lógico y definiciones estratégicas.

Es también a partir del 2008, cuando el Programa inicia un proceso de Gestión de Calidad con la finalidad de mejorar su intervención en base a resultados establecidos y la identificación de características de su población objetivo¹⁹.

Desde las diferentes instancias (PCM, BID, Programa JUNTOS, PNUD, UNICEF) se realizan evaluaciones al Programa, que recogen recomendaciones sobre debilidades y cuellos de botella, con la finalidad de mejorar su enfoque e implementación. Entre 2008 y 2009 se lleva a cabo un acompañamiento técnico en Apurímac como piloto, tratando de incorporar las recomendaciones de los diferentes estudios e informes, realizándose reajustes al marco lógico, rediseñando el organigrama, diseñando un nuevo manual de operaciones, que ha conllevado realizar una transformación de un JUNTOS 1, tal cual inició, a un JUNTOS 2, que trata de mejorar la implementación del programa de acuerdo a las sugerencias y lecciones aprendidas²⁰. Se identifican, entre otros, una mayor articulación con programas de los gobiernos regionales y locales, así como una estrategia comunicacional, con la finalidad de sensibilizar acerca del sentido de las corresponsabilidades²¹, aspectos claves para lograr los objetivos del programa y que en un principio no fueron considerados.

En general, se puede identificar que el Programa JUNTOS ha tratado de responder y adaptar su enfoque y sus estrategias de implementación a las condiciones que se le iban presentando en la práctica.

La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS en el año 2011 conllevó a la adscripción de JUNTOS a este sector desde el 2012, haciendo que a nivel estratégico el accionar de JUNTOS concuerde con el Marco de la Política de Desarrollo e Inclusión Social, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” y los planes estratégicos del MIDIS. Esto hace que JUNTOS redefina su estrategia de intervención y mejora de procesos para contribuir a los resultados esperados de la Estrategia Incluir para Crecer.²²

2.2 Respetto a enfoques

El Programa JUNTOS fue adscrito el 2012 al recientemente creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, siendo así una de las misiones del programa contribuir a la misión del MIDIS, que es del desarrollo y de la inclusión social.

El MIDIS define **inclusión social** como “... la situación que asegura que todos los ciudadanos sin excepción, puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que encuentran en su medio.”²³

Identificamos en los enunciados de la Visión y Misión del Programa JUNTOS la concordancia con el enfoque de desarrollo del MIDIS basado en derechos y capacidades de las personas²⁴:

VISIÓN:

19 Programa JUNTOS 2016b, p. 36.

20 Vargas Winstansley 2011, p. 43-47.

21 Idem, p. 49-51.

22 Programa JUNTOS 2016b, p. 36.

23 <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/que-es-inclusion-social>

24 Programa JUNTOS 2016b, p. 35 y Programa JUNTOS 2016c, artículos 3 y 4.

“En el ámbito del Programa, se han restituido los derechos básicos de los hogares, cuyos miembros acceden con pleno ejercicio de su ciudadanía de manera regular a servicios básicos de calidad en educación, salud y nutrición habiendo mejorado la calidad de vida y el desarrollo de capital humano reduciendo con ello la transferencia intergeneracional de la pobreza”.

MISIÓN:

“El Programa tiene por misión contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientando su acción a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad”.

A esta definición le subyace una **concepción de desarrollo**, basada en una propuesta de Amartya Sen, que va más allá de considerar factores netamente económicos y que está basada en el incremento de las oportunidades de las personas para vivir la vida que deseen.²⁵

Esta teoría de desarrollo, que se basa en una **concepción de la calidad de vida fundamentada en capacidades de las personas**, ha sido desarrollada filosóficamente por Martha Nussbaum, quien presenta una propuesta de defensa de valores universales de las personas sintetizadas en una lista de capacidades humanas centrales, que comprenden básicamente las capacidades de a) asegurar una vida humana de duración promedio, b) de gozar de buena salud, c) de integridad física; d) de usar los sentidos de imaginar, pensar y razonar; e) de relacionarse con cosas y personas diferentes; f) de tener un desarrollo emocional; g) de tener la capacidad de razón práctica; h) de afiliación; i) de juego y j) la capacidad de control sobre el propio medio tanto a nivel político como material.²⁶

Se trata de un enfoque universalista, diseñado bajo la premisa de que las tradiciones culturales no siempre garantizan calidad de vida para todas/os, dado que pueden implicar restricciones o limitaciones para algunos grupos de personas. Como tal, entra en contradicción con enfoques de desarrollo que enfatizan la diversidad y el relativismo cultural y que consideran las concepciones universales como potencialmente impositoras.

En el transcurso de la última década, por ejemplo, ha surgido en algunos sectores académicos y sociales de América Latina, especialmente en algunos países andinos, un nuevo concepto relacionado a la calidad de vida: “la noción de *Sumak Kawsay* (en su versión quichua) o *Suma Qamaña* (en su versión aymara), que han sido traducidos como **Buen Vivir**, y que plantean la necesidad de una visión alternativa sobre los modos de vida capaz de integrar en ella los saberes ancestrales, las pautas de relación social, o las formas de inserción en la naturaleza de las comunidades andinas. Se trata de propuestas que, si bien inicialmente han surgido en ámbitos de intelectuales indígenas o próximos a los mismos, poco a poco han ido alcanzando cierta difusión hasta lograr colocarse en el centro del debate, e incluso llegar a formar parte de los propios textos constitucionales de algunos países como Bolivia y Ecuador.”²⁷ No es el caso del Perú.

Como lo describe Koldo Unceta, hay diversas interpretaciones del Buen Vivir. Mientras que por un lado se ha definido “la defensa del Buen Vivir como

25 Unceta et al., 2014, p. 71.

26 Nussbaum 1998, p. 46, 47

27 Unceta et al., 2014, p. 90.

recuperación de códigos, valores, y formas de vida anteriores, existen también otras aproximaciones al tema que lo plantean como una propuesta abierta o como paradigma en construcción. Desde esta perspectiva, la filosofía y las formas de vida tradicionales andinas constituyen una referencia fundamental para el Buen Vivir, pero en modo alguno representan un modelo a reconstruir²⁸. Unceta cita a Houtart (2011), quien señala que el Buen Vivir significa rescatar la armonía entre lo material y lo espiritual, pero en el mundo actual, a la vez que subraya con rotundidad que la meta es construir el futuro y no regresar al pasado, idea planteada también por Gudynas (2011), para quien el Buen Vivir no debe ser entendido como regreso a un pasado lejano, precolonial, sino como una idea en constante evolución.

Postula Unceta, que es necesario “huir de posiciones ingenuas que, desde la defensa de las ideas del Buen Vivir, no toman en consideración la profundidad y el calado de algunos aspectos de la actual globalización, y las dificultades existentes para el avance de alternativas planteadas de manera autónoma en unos y otros territorios. Ello tiene que ver con la necesidad de valorar las contradicciones presentes en todos los procesos sociales, evitando diagnósticos que pueden resultar excesivamente simplificadores de la realidad.”²⁹

Es necesario tener en cuenta este postulado respecto a la complejidad de las realidades existentes y el riesgo a simplificaciones a la hora de trabajar en base a concepciones universalistas como las de Nussbaum y Sen.

La conceptualización del Buen Vivir se ha dado también en el pueblo awajun, cuyo término en lengua awajun es **tâjîmat pujut**. ¿Y cuál es la definición del tâjîmat pujut?

Julián Taish ha presentado lo que sería una definición de la concepción del tâjîmat pujut “tradicional”³⁰:

*“Vivir tâjîmat significa: a) asegurarse desde la entraña de su ser para tener una larga vida estando arraigado en su territorio, b) vivir una vida saludable y digna, llena de riqueza en cuanto a la producción agrícola, caza, pesca y otros productos de la naturaleza para la supervivencia y el bienestar, c) tener una buena posición y un buen prestigio en el trabajo y en el accionar, d) ser un líder decisivo y visionario que ha adquirido el poder de âjûtap de los espíritus de los ancestros, y e) ser un buen estratega y persona reconciliadora con los adversarios a través de anen”.*³¹

Identificamos de manera general, que se trata de una concepción que abarca la integralidad de la vida, ya que presenta varios factores que contribuyen al Buen Vivir, como lo son el territorio, la salud, la riqueza en cuanto a alimentación y recursos naturales, la relación espiritual con los antepasados y valores como la adquisición de visión, el liderazgo, ser una persona trabajadora, estratégica y conciliadora.

No obstante, como concluye Julián Taish: “Toda cultura cambia con el tiempo, ninguna cultura es estática, y por lo tanto (...) es necesario retomar nuestros principios para, a partir de ellos, construir nuestro propio **tâjîmat pujut** (“buen vivir”)

28 idem, p. 128.

29 Ídem, 2014, p. 117.

30 Taish Maanchi 2012, p. 195.

31 Anen, de acuerdo con la definición de Gualart (1989, p. 47), son cantos o recitaciones en los cuales se proyecta sentimientos y recuerdos hacia otras personas, provocando resonancia afectiva en éstas. Se relaciona en este caso influir de tal manera que los adversarios no actúen y con ello se apacigüen las peleas.

actual, integrando también lo positivo de otras culturas”³². Coincide en ese sentido con los autores arriba citados.

Y claro, toda cultura cambia y, sobre todo, lo hace en medida que cambia el entorno en el cual existe. En el caso de la población awajun, así como la gran mayoría de la población indígena, el pueblo awajun, con cada vez más intensidad desde mediados de los años 50 del siglo pasado, está en un proceso acelerado de cambio de vida debido a la mayor articulación con los sectores y políticas del estado, así como con la economía de mercado. “Nuevas estructuras se superponen a las tradicionales y, frente a determinados problemas, llegan a entrar en colisión las diferentes visiones generacionales”³³.

En el marco de estos cambios socioculturales y económicos, ¿cuál sería la definición del *tâjimat pujut* bajo la realidad actual? ¿Nos sirve la propuesta universalista de Nussbaum para dicho proceso de construcción o análisis? Porque como ella lo concibe, su propuesta no descuida las diferencias culturales e individuales³⁴, ya que el enfoque de capacidades insta a ver necesidades, problemas y capacidades comunes de las personas, pero considera que cada persona y grupo enfrenta problemas y necesidades en un contexto muy concreto. Además, como menciona, se trata de una lista abierta y no exhaustiva.

Nussbaum agrega en su análisis, que hay tres tipos de capacidades, que son las capacidades básicas y las interiores, inherentes o referidas a las personas; y las capacidades combinadas, refiriéndose con ello a una combinación entre condiciones interiores (de las personas) más condiciones externas convenientes para el ejercicio de una función³⁵. Los tres tipos de capacidades deben ir de la mano. Es decir: de nada sirve tener capacidades desarrolladas a nivel personal cuando el entorno no permite desarrollar funciones para las cuales se cuenta con capacidades. Así como tampoco es suficiente que el entorno facilite desarrollar funciones para las cuales no se cuenta con las capacidades desarrolladas.

Y justamente es ese el objetivo de la política pública, la producción de capacidades combinadas, tal cual lo define Nussbaum: “Esto significa promover los estados de la persona a través de la educación y el cuidado necesarios, y significa también preparar un ambiente propicio para el ejercicio del razonamiento práctico y otras funciones mayores.”³⁶

Podríamos decir que, a simple vista, el Programa JUNTOS consideraría en su visión las capacidades combinadas, pues, tal cual lo enuncia en su visión, tiene la finalidad de reducir la transferencia intergeneracional de la pobreza mediante un cambio de comportamientos en la población que conlleve a la restitución de derechos en los miembros hogares beneficiarios (capacidades básicas y capacidades interiores) en cuanto al acceso a servicios básicos de educación, salud y nutrición de calidad (condiciones externas).

No obstante, las condiciones en contextos multiculturales presentan un reto para la generación de capacidades combinadas. Conociendo la diversidad de contextos a nivel cultural, social, geográfico-ambiental y económico del Perú, es decir, la diversidad de ambientes y contextos existentes, la política pública necesariamente debe contextualizarse a cada realidad, para que no ocurra lo que postula Guendel (2011), quien afirma que al ser la política social como una hija del Estado Moderno y centrarse el debate en la noción de la universalidad, “se concibe por lo general

32 Taish Maanchi 2012, p. 217.

33 Terra Nuova 2011, p. 59

34 Nussbaum 1998, p. 41

35 Ídem, p. 51

36 Ídem. 49 y 50

esta actividad estatal como un instrumento para incorporar a la cultura de la modernidad a “toda” la población. “La idea de la universalidad para la política social ha implicado un esfuerzo por estandarizar comportamientos sociales e incluir a los diversos sectores en los procesos de modernización política y económica, en detrimento del respeto de la diversidad cultural existente³⁷”. Y eso es lo que ocurre cuando no se contextualiza las intervenciones.

En esa misma línea, y regresando nuevamente al concepto de la inclusión social, Federica Barclay, antropóloga y especialista en estudio de los pueblos indígenas de la Amazonía, comenta que la inclusión es asociada en los últimos tiempos a la pobreza, como si el considerar pobre a alguien fuera sinónimo de inclusión en el país. En ese sentido, “muchos programas sociales, como JUNTOS, Cuna Más y el Programa de Educación Intercultural Bilingüe están incluyendo los indígenas en un sentido numérico como parte de la cobertura del programa. Pero una verdadera inclusión por parte del Estado debe preguntarle a la gente cómo debe ser incluida, cómo quiere ser parte de la sociedad y para qué quiere ser incluida. No solamente es ponerse en la cola y estirar la mano para cobrar la plata de JUNTOS (Programa Nacional de Apoyo directo a los más Pobres). Esos programas los han incluido en un sentido numérico, son porcentajes de la cobertura de estos programas, pero nadie les ha preguntado si es así como quisieran beneficiarse de un esfuerzo de distribución o a lo mejor de otras maneras”.³⁸

Como se presenta en una publicación del Ministerio de Cultura, que se basa en una definición del GIZ, existen diferentes opciones de abordaje de la diversidad cultural, que son la interculturalidad, la pluriculturalidad y la multiculturalidad. Mientras que la pluriculturalidad resalta la diversidad de colectivos sin hacer referencia a las relaciones que se establecen entre ellos, y la multiculturalidad enfatiza el respeto entre los diversos colectivos culturales sin favorecer necesariamente su interrelación, la interculturalidad, además de buscar el respeto por la diferencia, busca generar una relación recíproca entre colectivos culturales.³⁹

En lo que respecta a las políticas para promover derechos de los grupos culturales, el multiculturalismo promueve acciones afirmativas (“de inclusión”) para favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios del Estado, el pluralismo cultural promueve acciones transformativas de las estructuras políticas, sociales, económicas del Estado para la plena participación de todos los grupos y la interculturalidad promueve igualdad en el ejercicio de derechos y acceso a oportunidades en un orden político que reconoce la pluralidad del Estado, la democracia inclusiva y participativa.⁴⁰ Pareciera entonces, regresando al enunciado de Barclay, que en lo que respecta a la política de la inclusión social se está trabajando bajo el concepto del multiculturalismo.

No obstante, hoy en día la palabra “interculturalidad” está presente en casi todo documento de gestión, pero pareciera que muchas veces esto sucede por “cumplir con un requisito”. Utilizando las palabras de Carmen Yon, investigadora del IEP, pareciera que se trata de un uso instrumental de la perspectiva intercultural para alcanzar metas numéricas.⁴¹ Se podría considerar incluso, que se debe a una conceptualización errónea de lo que significa la interculturalidad, confundiéndola con la multiculturalidad.

37 Guendel 2011, p. 28

38 Cespedes 2016.

39 Ministerio de Cultura 2014, p. 18 y 19.

40 Ídem, p. 19.

41 SERVINDI 2016

En lo que respecta al enfoque intercultural, resulta importante considerar la **comprensión crítica de la conceptualización de la interculturalidad**, tal cual está definida en la Propuesta Pedagógica de la DIGEIBIR⁴² de 2013, la cual hace referencia a Catherine Walsh, ella afirma que la definición del enfoque intercultural no debe quedar en el plano descriptivo y normativo, “sino que debe proporcionar y buscar transformaciones en las estructuras e instituciones, cuestionando las relaciones asimétricas de poder que existen en la sociedad y construyendo relaciones más equitativas y justas entre distintos grupos socioculturales y económicos a través de la generación de condiciones sociales, políticas y económicas en el marco del desarrollo de la diversidad cultural”.

El Ministerio de Cultura expone que para gestionar la diversidad en una realidad tan compleja, donde las desventajas se interseccionan sobre un mismo agente, sea colectivo o individual, no es suficiente emplear solamente el enfoque intercultural; sino que debe conjugarse con otros enfoques, como el enfoque de derechos, el enfoque de género, el enfoque diferencial y acciones afirmativas, que se potencian en la búsqueda de la inclusión, la ampliación de libertades y la lucha contra la desigualdad.⁴³

Mientras que las acciones afirmativas pueden definirse como un conjunto de medidas de carácter temporal dirigidas a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en uno o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva; el enfoque de derechos busca garantizar que para titulares de derechos (sujeto, grupo, pueblo), se cumplan los estándares de derechos (dados por la norma y jurisprudencia internacional), asegurando que: a) sean disponibles, b) accesibles, c) adaptables, d) aceptados, e) participativos, y si finalmente, f) brindan calidad; y el enfoque de género busca evidenciar desigualdades entre hombres y mujeres basadas en diferencias dicotómicas entre varón-mujer y los roles que se les atribuyen en la sociedad; el enfoque diferencial, que parte del enfoque intercultural, pone énfasis en que es necesario: a) considerar la complejidad de la situación de pobreza como algo diferencial según el tipo de sujeto, b) que debe promoverse una visión múltiple de las opciones de desarrollo, respetando la diversidad étnica y cultural; es decir, pone gran énfasis en la autonomía y, c) se basa en el derecho a la igualdad: “personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual, y que aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia” (Departamento de Planeación de Colombia, 2010).⁴⁴

Patrick Morales Thomas, doctor en Antropología y asesor del Centro de Memoria Histórica en Colombia, que es donde ha surgido este enfoque, plantea al respecto, que:

“El enfoque diferencial es una metodología que nos lleva a un camino que debe ser el reconocimiento de sujetos políticos, de diálogo de iguales. Es decir, de iguales diferenciados, pero con iguales derechos, con derechos desde la equidad. (...) El final de una buena aplicación del enfoque diferencial, de un proceso de sensibilización del Estado, debería ser una sociedad intercultural (...) donde haya aporte y enriquecimiento mutuo de identidades diversas. (...) El enfoque diferencial sí te obliga realmente a no tener la misma política para un pueblo que para otro, (...) y más que gerenciar la pobreza es tratar de desentrañar las causas de la pobreza y de la diferenciación, y a partir de eso crear modelos de acción. El enfoque diferencial tiene que visibilizar por qué la

42 MINEDU 2013b, p. 32.

43 Ministerio de Cultura 2014, p. 20.

44 Ídem, p. 21.23.

*gente está invisibilizada, marginada, discriminada, y eso es el ejercicio del enfoque diferencial en términos de derechos. Por eso tiene una perspectiva histórica, por qué esa situación ha llegado a este punto. El enfoque diferencial parte de esa base para empezar a actuar”*⁴⁵.

Se pueden identificar en esta conceptualización similitudes con la comprensión crítica de la interculturalidad. Morales Thomas además especifica que⁴⁶:

“Para trabajar el enfoque diferencial, no obstante, hay que propiciar el fortalecimiento de las organizaciones indígenas de Perú con recursos, con profesores de acompañamiento porque lo que está demostrado en Colombia es que el enfoque diferencial no funciona si no hay una presión desde las bases y de los movimientos sociales. En Colombia ha funcionado porque ha habido presión de las organizaciones, sino no hubiera funcionado. Creo que en Perú hay que hacerlo. Tiene que haber recursos del Estado para fortalecer las organizaciones indígenas”.

Y el Ministerio de Cultura postula al respecto:

*“Para aplicar el enfoque diferencial no basta con el reconocimiento de la diversidad, debemos recoger y visibilizar el pensamiento, el conocimiento, la cosmovisión y las visiones de desarrollo de las comunidades y transformarlas en acciones concretas. Esto implica que el Estado respete los derechos de los grupos étnicos (derechos colectivos e individuales), impulse iniciativas y cree condiciones para que las puedan desarrollar de forma autónoma. Para que esto suceda debe existir un sujeto que se reconozca en pertenencia étnica, lo cual siempre será fruto de la autodeterminación”*⁴⁷.

En esa misma línea se encuentra la **Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)**⁴⁸, una propuesta elaborada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión, que ha sido aprobada mediante Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS con fecha 14 de mayo de 2016. Como se menciona: “está dirigida en específico a las comunidades nativas de la Amazonía, como un instrumento técnico que, además de articular las intervenciones de los distintos Sectores, Gobiernos Regionales y Locales en el territorio de dichas comunidades, se propone garantizar que los servicios que presta el Estado estén disponibles para la Comunidades Nativas y que la modalidad de entrega de dichos servicios sea culturalmente pertinente, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y desarrollo de las poblaciones indígenas de la Amazonía”.

Podemos identificar que, además de considerar el enfoque diferencial, plantea un aspecto crucial, que es el de la necesidad de la articulación intersectorial e intergubernamental, factor importante a considerar a nivel de gestión de políticas y programas sociales.

La EASS plantea la necesidad de contar con resultados e intervenciones priorizadas dirigidas a sujetos colectivos, alegando que “los pueblos indígenas cuentan, a diferencia que el resto de la población, con derechos de carácter colectivo. Estos derechos son aquellos cuyo sujeto no es una persona, sino un colectivo o grupo social, como los pueblos indígenas u originarios. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, reconocidos por la Constitución

45 Quispe Lázaro, 2014.

46 Idem.

47 Ministerio de Cultura 2014, p. 23.

48 <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueba-la-estrategia-de-accion-social-con-sostenibilidad-decreto-supremo-n-003-2016-midis-1380434-1/>

Política del Perú, el Convenio 169 y otros tratados internacionales, incluyen: 1) el derecho a la identidad cultural; 2) el derecho a la participación política; 3) el derecho a la consulta; 4) el derecho a elegir sus prioridades de desarrollo; 5) el derecho a conservar sus costumbres, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos internacionalmente; 6) el derecho a la jurisdicción especial; 7) el derecho a la tierra y el territorio, es decir, al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente según la legislación vigente; 8) el derecho a la salud con pertinencia cultural; 9) el derecho a la educación con pertinencia intercultural; entre otros”⁴⁹.

Identificamos en el marco de la presente estrategia la consideración de dos “tipos” de derechos, que son los derechos colectivos y los derechos fundamentales reconocidos internacionalmente, que es entre los cuales se generan muchas veces las discrepancias y los desentendimientos que finalmente pueden llegar a conllevar a la generación de conflictos sociales.

Para asegurar que los servicios que brinda el Estado respondan tanto a los derechos colectivos como a los derechos fundamentales, es primeramente necesaria una comprensión de las concepciones de vida y desarrollo de la población a la que van dirigidos dichos servicios. Como se ha mencionado anteriormente, las culturas no son estáticas, además que es necesario tener en cuenta que dentro de un grupo sociocultural hay diferentes grupos poblacionales (mujeres, hombres, niños/as, jóvenes, adultos y adultos mayores, etc.) que pueden tener diferentes necesidades y concepciones. Es necesario en ese sentido construir de manera participativa políticas y programas del Estado que garanticen capacidades combinadas y con ello contribuyan a generar calidad de vida de manera contextualizada.

En ese sentido y regresando a la temática de la presente investigación, considerando las concepciones del Buen Vivir como paradigmas en construcción, hay que preguntarse: ¿Existe una definición del *tájjmat pujut* bajo la realidad actual desde los diferentes actores locales, ya sea líderes o lideresas, dirigentes, representantes de los sectores y programas sociales, gobiernos y actores locales? ¿Cuáles son los encuentros y desencuentros o dificultades en el proceso? Y el Programa JUNTOS, ¿cómo responde a la diversidad cultural que encuentra en los diferentes ámbitos en los que se implementa?

El equipo del Programa JUNTOS en la Unidad Territorial Amazonas - Condorcanqui está compuesto en su mayoría por gestores pertenecientes al pueblo awajun. Será interesante conocer también su percepción al respecto, así como identificar, hasta qué punto existen mecanismos a través de los cuales se puede contribuir desde lo local en la adecuación del programa, tanto en su enfoque como en sus estrategias de implementación en el nivel local. Esta preocupación hace referencia a la **gestión** del programa JUNTOS.

2.3 En cuanto a la gestión

Se define gestión estratégica “a la forma cómo los dirigentes o líderes de una organización, e inclusive todos sus integrantes, orientan y adaptan los recursos tecnológicos y materiales que están a su alcance en función de las exigencias del presente, pero proyectándolos hacia el futuro, tomando como referente principal las demandas del contexto social en el que intervienen.”⁵⁰

49 Idem

50 Bobadilla Díaz 2014, p. 15.

“La organización se refiere al proceso que permite ordenar y distribuir el trabajo de las personas involucradas, definir la jerarquía y niveles de autoridad, así como los mecanismos de coordinación, comunicación y los procedimientos necesarios para conseguir resultados (metas). (...) Las dimensiones principales vinculadas a la función de organización que todo modelo de gestión necesita son: i) la estructura orgánica (división del trabajo), ii) la identificación de puestos, a nivel de autoridad y funciones referidas, iii) los mecanismos de coordinación y comunicación basados en estandarización de procesos. Estos constituyen los aspectos o factores estructurales más importantes que toda gestión requiere para poder implementar un servicio o producir un bien.”⁵¹

Henry Mintzberg⁵² identifica cinco partes fundamentales de la estructura organizacional, que son: 1) el núcleo de operaciones, que abarca a aquellos miembros que se encargan del trabajo básico relacionado con la elaboración de productos y servicios y que es por ello el centro de toda organización, la que produce los resultados esenciales de ésta; 2) el ápice estratégico, que abarca a todas las personas encargadas de una responsabilidad general de la organización, como lo son los directivos o el comité ejecutivo, que se ocupan de que la organización cumpla con su misión y que satisfaga los intereses de las personas que controlan y tienen algún poder sobre la organización; 3) la línea media, que une el ápice estratégico con el núcleo de operaciones, a modo de cadena entre ambas partes, y que cumple una especie de función de supervisor; 4) la tecnoestructura, comprendida por los analistas que sirven a la organización a modo de diseñadores o planificadores, pero que no son parte de los procesos de producción; y 5) el staff de apoyo, que son unidades especializadas cuya función consiste en proporcionar un apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo de operaciones.

Mientras que los puestos o cargos dentro de una organización responden a un perfil profesional y/o técnico de acuerdo con la ubicación en las unidades que conforman la estructura, los mecanismos de coordinación y comunicación basados en estandarización de procesos estandarizan los flujos de información o procesos para organizar de manera más eficiente la gestión o implementación de un programa o proyecto. Conforme a Mintzberg, los mecanismos de coordinación y comunicación pueden ser de adaptación mutua (coordinación mediante comunicación informal), de supervisión directa (una persona se responsabiliza del trabajo de los demás), de normalización de procesos de trabajo (estandarización de procesos de trabajo), de normalización de resultados de trabajo (estandarización de las características de los resultados), una normalización de las habilidades del trabajador (estandarizar los perfiles de los profesionales y/o trabajadores requeridos para la selección y contratación) o normalización de reglas (reglas que tienen una injerencia directa en el trabajo – conjunto de doctrinas).⁵³

El Programa JUNTOS, conforme se presenta en el Manual de Operaciones vigente, en su artículo 7, cuenta a **nivel nacional** con la siguiente estructura orgánica⁵⁴:

1. Alta Dirección (Dirección Ejecutiva);
2. Unidad de Control (Órgano de Control Institucional);
3. Unidades de Asesoramiento (Unidad de Planeamiento y Presupuesto y Unidad de asesoría Jurídica);

51 idem, p. 20.

52 Mintzberg 1984, p. 122-128.

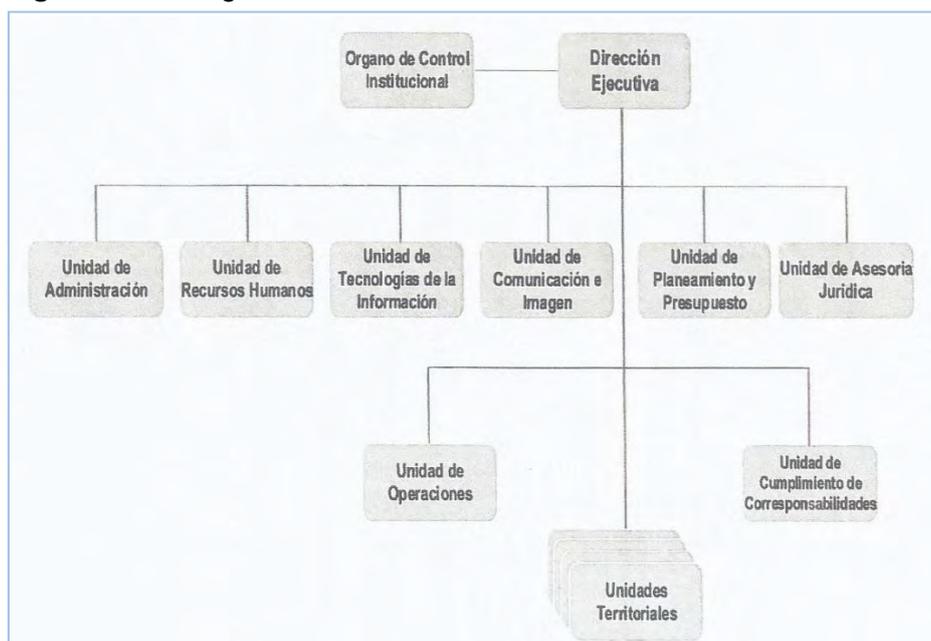
53 Bobadilla Díaz 2014, p. 23 - 25.

54 Programa JUNTOS 2016c, p. 4

4. Unidades de Apoyo (Unidad de Administración, Unidad de Recursos Humanos, Unidad de Tecnologías de la Información y Unidad de Comunicación e Imagen);
5. Unidades técnicas (Unidad de Operaciones, Unidad de Cumplimiento de Corresponsabilidades);
6. Unidades Territoriales.



El **organigrama** es el siguiente⁵⁵:



Fuente: Programa JUNTOS

Las principales **funciones** de cada unidad son de manera resumida las siguientes:

- La **Dirección Ejecutiva**⁵⁶, es la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del programa y tiene a cargo la decisión estratégica, conducción y supervisión de la gestión del Programa JUNTOS. Está a cargo de un/a Director/a Ejecutivo/a y cuenta, además de un grupo de asesores especializados y con un/a Coordinador/a técnico/a, que tiene a cargo las funciones de apoyo al Director/a Ejecutivo/a en la supervisión de las unidades técnicas y unidades territoriales del programa.
- El **Órgano de Control Institucional**⁵⁷ es el órgano conformante del Sistema Nacional de Control, cuya finalidad es llevar a cabo el control gubernamental con la finalidad de promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes del programa y cuidando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados. Le asiste a la Dirección Ejecutiva.
- Las **Unidades de Asesoramiento**⁵⁸ comprenden las Unidades de Planeamiento y Presupuesto y de Asesoría Jurídica, que dependen ambas jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva. La *Unidad de Planeamiento y Presupuesto* es responsable de conducir y coordinar los procesos de los sistemas administrativos y de planeamiento, presupuesto, modernización de la gestión pública, los procesos de seguimiento y evaluación y la promoción y coordinación en materia de cooperación técnica. La *Unidad de Asesoría Jurídica* es responsable de asesorar en asuntos de carácter jurídico, así como absolver consultas legales.

55 Ídem, Anexo 1

56 Ídem., artículo 8 y 9, pp. 4-5

57 Ídem, artículo 8 y 9, p. 7

58 Ídem., artículo 8 y 9, pp. 9-11

- Las **Unidades de Apoyo**⁵⁹ comprenden las Unidades de Administración, de Recursos Humanos, de Tecnologías de la Información y de Comunicación e Imagen. Todas ellas dependen jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva. La *Unidad de Administración* tiene la responsabilidad de conducir y supervisar los procesos de los sistemas administrativos de abastecimiento, contabilidad y tesorería, así como el patrimonio y la administración documentaria. La *Unidad de Recursos Humanos* es responsable de conducir los procesos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y supervisar la correcta aplicación de la normatividad vigente sobre la materia. La *Unidad de Tecnologías de la Información* está encargada de la gestión, planeamiento y desarrollo de las herramientas y sistemas informáticos requeridos para los objetivos del programa. La *Unidad de Comunicación e Imagen* es la unidad responsable de diseñar, planificar, organizar, conducir, desarrollar y supervisar la política y la estrategia de comunicación, así como ejecutar las actividades de posicionamiento y difusión de la labor del programa a través de los medios de comunicación, las relaciones públicas internas y externas, campañas y productos de comunicación.
- Las **Unidades Técnicas**⁶⁰ comprenden la Unidad de Operaciones y la Unidad de Cumplimiento de Corresponsabilidades, que dependen jerárquicamente ambas de la Dirección Ejecutiva. La *Unidad de Operaciones* es responsable de planificar, conducir, organizar, ejecutar, supervisar y controlar los procesos de Afiliación, Mantenimiento de Padrón de Hogares; Liquidación y Transferencia y la Entrega del Incentivo Monetario Condicionado. La *Unidad de Cumplimiento de Corresponsabilidades* es la unidad responsable de planificar, conducir, organizar, ejecutar, supervisar y controlar los procesos de Verificación de Cumplimiento de Corresponsabilidades y Acompañamiento Familiar.
- Las **Unidades Territoriales**⁶¹ son las responsables de la ejecución, monitoreo y supervisión de las actividades orientadas a la prestación de los servicios del programa en su ámbito jurisdiccional, en el marco de los criterios y mecanismos establecidos por las unidades competentes y en cumplimiento de las políticas y lineamientos dictados por la Dirección Ejecutiva. Están a cargo de un/a jefe/a y dependen jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva.

Identificamos, que el programa cuenta con un modelo de gestión jerárquico, presidido por una máxima autoridad ejecutiva, que es la Dirección Ejecutiva, de la cual depende jerárquicamente el resto de las unidades, desde las que se ubican en la sede central hasta las que se ubican descentralizadas en las regiones, que son las Unidades Territoriales. La Dirección Ejecutiva representa lo que viene a ser el ápice estratégico de Mintzberg, pues es la instancia que está encargada de la responsabilidad general del programa. El staff de apoyo, que proporciona apoyo a la organización fuera del flujo de trabajo de operaciones, viene a estar compuesto por el órgano de control institucional, las unidades de asesoramiento y las unidades de apoyo. La tecnoestructura está representada por las unidades técnicas, encargadas del diseño y la planificación de los procesos de producción, sin ser parte de dichos procesos. Y el núcleo de operaciones lo representan las unidades territoriales, ya que en ellas se producen los resultados esenciales del programa. En sí, no hay una unidad adicional que represente a la línea media, que es la que une el ápice estratégico con el núcleo de operaciones y que cumple con una especie de función de supervisor. No obstante, hay un cargo de personal específico, que cumple dicha función, y que es la de los jefes de las unidades territoriales, los cuales lideran estas unidades a nivel de gestión, y que al igual que

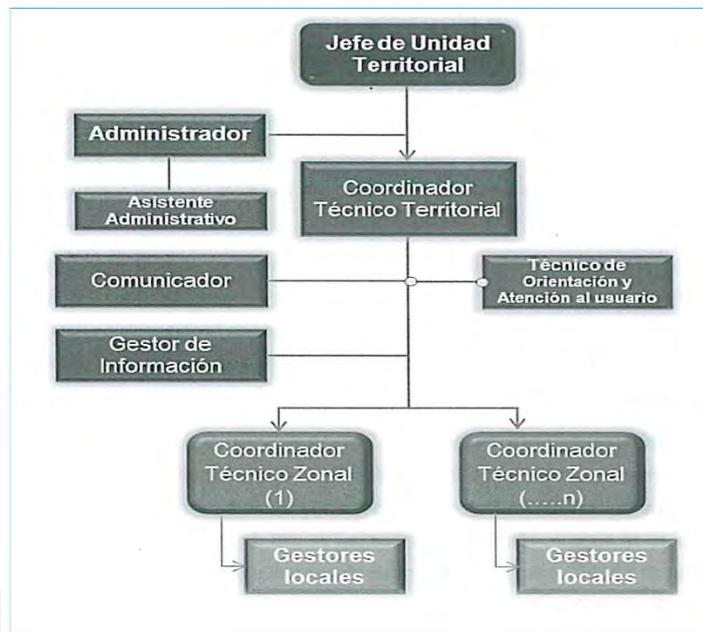
59 Ídem., artículo 8 y 9, pp. 11-18

60 Ídem, artículo 8 y 9, p. 18-20

61 Ídem, p. 20-22

en la Dirección Ejecutiva, tienen la responsabilidad sobre un coordinador territorial, encargado de los resultados o productos del programa.

Las **unidades territoriales** tienen la siguiente estructura orgánica, como se representa en su organigrama⁶²:



Fuente: Programa JUNTOS

Podemos identificar que hay representantes de algunas de las unidades técnicas del organigrama del programa a nivel nacional, como lo es un jefe general, un coordinador técnico y responsables de administración, comunicación e información. A diferencia de la estructura general del programa, podemos identificar en las unidades territoriales otra estructuración de jerarquías. Del jefe de la unidad territorial depende un staff de apoyo, representado por un administrador y su asistente y el Coordinador Técnico Territorial, que viene a ser el jefe del núcleo de operaciones. El coordinador del núcleo de operaciones tiene a su vez staff de apoyo, que se refieren a un comunicador, un gestor de información y un técnico de orientación y atención al usuario. El personal realmente responsable en la implementación de los procesos que realiza el programa para cumplir con su misión, son los gestores locales, los que visitan las comunidades, que a su vez dependen de coordinador técnico zonales, los cuales a su vez reportan al coordinador técnico de la unidad territorial.

Ahora cabe preguntarse:

¿Permiten las funciones asignadas a cada puesto en el marco de la estructura orgánica jerárquica del programa influir desde lo local en las decisiones de implementación del programa? ¿O las decisiones sólo se toman a nivel de directivos del nivel central de manera general para todo el país? ¿Qué potestad tienen al respecto los coordinadores locales del programa y los gestores?

Será interesante conocer las funciones de los diferentes cargos en el nivel local del programa y analizar cómo funcionan los mecanismos de coordinación y

comunicación a nivel del programa en general. Este análisis nos puede dar luces de la importancia que se le da, o no, a propuestas para la implementación en el nivel local.

No obstante, no será suficiente analizar solamente la estructura del programa en sí. La complejidad y el reto del Programa JUNTOS está, además, en que el logro de sus objetivos no depende sólo del programa en sí, sino también de la concepción de las políticas sociales y de la capacidad resolutoria de los diferentes sectores e instancias del gobierno desde el nivel nacional, el regional y el local; dado que, como se ha mencionado arriba, el impacto de JUNTOS depende de los sectores con quienes las/os beneficiarios/as comparten las corresponsabilidades.

Al haber interdependencias básicas entre diferentes instituciones involucradas, es importante que estas interdependencias se movilicen positivamente para generar sinergias y contribuir con las metas de todos los involucrados. Si, por el contrario, existieran “enfrentamientos jurisdiccionales” o “pugnas interburocráticas”, el programa puede llegar a tener dificultades y no generar el impacto esperado⁶³.

La articulación intersectorial es un aspecto relativo a la gestión de los Programas de Transferencia monetaria condicionada (PTC). “La articulación de la oferta sectorial asociada a los PTC, principalmente en salud y educación, junto con la cobertura territorial que han alcanzado estos Programas, ha requerido de niveles crecientes de coordinación institucional entre el nivel de gestión nacional o central, y quienes entregan los servicios y verifican el cumplimiento de las condicionalidades a nivel subnacional o local.”⁶⁴

Es por ello importante conocer el nivel de **articulación interinstitucional** con instituciones relacionadas a las corresponsabilidades que deben cumplir las/os beneficiarias/os de JUNTOS, en especial los sectores y programas sociales relacionados a salud y educación, así como también con los gobiernos locales, con quienes comparten objetivos, metas y beneficiarios.

El Programa JUNTOS, por su cercanía con la población a la que beneficia, por contar en su equipo a nivel local con gestores/as pertenecientes a los diferentes pueblos indígenas, por la necesidad de articular con los diferentes sectores e instancias políticas desde el nivel nacional al nivel local para asegurar un mayor acceso a los servicios por parte de la población, tiene un gran potencial para contribuir con el desarrollo de una política efectiva de inclusión social. No obstante, es una tarea muy compleja para la cual se requiere considerar múltiples aspectos en la gestión del programa.

Se presentan a continuación ocho aspectos que Bernardo Kliksberg⁶⁵ plantea necesarios de abordar en la ejecución eficiente de programas sociales masivos, y que son los siguientes:

- a) El desarrollo de un estilo gerencial “adaptativo”, en el cual los momentos de planeación y acción están muy cerca, considerándose necesaria la retroalimentación de la actuación sobre la previsión y la respectiva adaptación en la actuación;
- b) El análisis sistemático del medio ambiente gerencial en cuanto a dimensiones políticas, culturales y sociales, con la finalidad de aprovechar oportunidades y responder oportunamente a riesgos;
- c) El reemplazo del enfoque sectorial por el abordaje integral, considerando que las problemáticas sociales tienen raíces múltiples y profundamente

63 Kliksberg, p. 4.

64 Programa JUNTOS 2016, p. 21.

65 Kliksberg, p. 5 - 8.

- interrelacionadas, requiriéndose para ello necesario explorar las interconexiones y formular diseños de trabajo a partir de esa visión integral;
- d) El desarrollo de capacidades para la gerencia interorganizacional, con la finalidad de hacer “gerencia sinérgica” y aprovechar las potencialidades de complementación, integración y “externalidades organizacionales” de las organizaciones participantes, yendo más allá de la coordinación formal, que roza solamente la superficie de las sinergias posibles y que se detiene normalmente en un ámbito de intercambio restringido y no estratégico, conllevando a una baja calidad de una acción sinérgica sustantiva y sostenida;
 - e) La potencialización de la descentralización, con la finalidad de generar más acercamiento a los asistidos, más flexibilidad y agilidad de los actores y de los enfoques aplicados y la posibilidad de un mayor control de los programas por el conjunto social. Para ello se requiere, entre otros, producir las transformaciones necesarias en los niveles que delegan facultades y recursos y establecer puntos de coordinación operativos. No obstante, si la descentralización se presenta, aplicando a nivel regional o municipal el mismo tipo de modelos burocráticos, como la imposición de metas cuantitativas fijas y rígidas a los niveles descentralizados y en presionar que se cumplan, esa dinámica lleva a un efecto “recentralizador”, en términos de Mintzberg.
 - f) Desarrollar modelos participativos, dado que la participación contribuye a hacer crecer las posibilidades de autosustentación de los programas;
 - g) Diseñar metaredes, articulando sistemáticamente las posibilidades de aporte de los diferentes actores de manera integrada;
 - h) Fortalecer el control social, garantizando transparencia y control sobre la marcha de los programas sociales, para lo cual es necesario avanzar en la construcción de indicadores precisos y claros de cumplimiento real de las metas, así como generar una participación activa de la comunidad asistida y la sociedad en general, en la evaluación continua de la labor de los programas sociales.

De la totalidad de factores presentados por Kliksberg, los aspectos relevantes para la temática de la presente investigación son, en cuanto al Programa JUNTOS,

- su estilo gerencial y el nivel de descentralización;

y en cuanto al análisis del entorno institucional en el cual interviene:

- las capacidades para la gerencia interorganizacional existentes en el nivel local, así como, de manera algo general,
- dinámicas locales en cuanto a mecanismos participativos y de control social.

III. CONTEXTUALIZACIÓN

El presente capítulo se subdivide en tres puntos: en un primer momento se realiza un breve diagnóstico de la realidad demográfica y sociocultural de la población awajun de las provincias de Condorcanqui y Bagua con énfasis en la niñez; en el segundo punto se realiza un breve diagnóstico de la cobertura del Programa JUNTOS en Amazonas, y en un tercer punto se realiza una breve presentación de las diferentes instituciones y programas vinculados a salud, educación y nutrición en Condorcanqui y Bagua y con ello relacionados con la intervención de JUNTOS.

3.1 Características de la población awajun en Condorcanqui / Bagua

El pueblo awajun se caracteriza por ser un pueblo guerrero, que en el pasado no pudo ser vencido ni por los incas ni por los conquistadores españoles. Recién, hacia mediados del siglo XX, es que inicia una etapa de cambio decisivo en la vida de la población awajun mediante el asentamiento de familias alrededor de escuelas y la consolidación de núcleos poblacionales mayores, proceso que fue fortalecido mediante la reforma agraria de Juan Velasco en 1974, y a causa de lo cual se introdujo en la Amazonía un nuevo concepto de territorio y organización, que es el de las comunidades nativas⁶⁶.

El contacto entre el pueblo awajun con la sociedad nacional y el Estado peruano se ha ido incrementando paulatinamente, generando un cambio en el estilo de vida de su población, que ha conllevado a la pérdida de conocimientos y valores propios y a la introducción de nuevos elementos. A pesar de este cambio socio-cultural, el pueblo awajun se caracteriza por mantener una fuerte identidad, perdurando muchos de sus principios y valores culturales en sus pobladores. Al mismo tiempo, existe cierta conflictividad o desencuentro con el Estado y sus políticas, que con mucha limitación tratan de incorporar el enfoque intercultural, y lo logran sobre todo más de manera declaratoria que en la práctica, como se verá más adelante.

Se presenta a continuación algunas características demográficas, socioeconómicas y socioculturales de la población awajun de Amazonas.

3.1.1 Aspectos demográficos

Amazonas es, junto con Loreto, uno de los departamentos que cuenta con el mayor número de población indígena de la Amazonía, siendo las provincias que concentran a la mayor parte población indígena⁶⁷ Condorcanqui y Bagua con 92.7% y 31.1%, respectivamente⁶⁸. La población awajun que habita en la provincia de Bagua se concentra mayoritariamente en el distrito de Imaza, donde el 78.89 % de la población tiene el awajun como lengua materna y en el segundo lugar en el distrito de Aramango, donde el porcentaje asciende al 8.41%⁶⁹:

REGION AMAZONAS		14.65%
PROVINCIA	CONDORCANQUI (awajun y wampis)	92.70%
	BAGUA (awajun)	31.10%
DISTRITO	IMAZA	78.89%
	ARAMANGO	8.41%

Fuente INEI-CPV 2007. Elaboración propia

⁶⁶ Taish Maanchi 2012, p. 206.

⁶⁷ CPV del INEI 2007 (REDATAM). Se identifica a la población awajun y wampis, de acuerdo con el criterio del censo de "lengua en la que aprendió a hablar", que en el caso de "otra lengua nativa", en Amazonas sólo puede referirse a los pueblos awajun y wampis, sin poder hacer distinción entre ambos a nivel de la información propiciada por el CPV 2007.

⁶⁸ UNICEF / INEI 2011, p. 131.

⁶⁹ INEI 2007 (REDATAM).

Se trata de una población que vive en comunidades indígenas, siendo la densidad poblacional en el distrito de Imaza de 5 habitantes por km²⁷⁰ y de 3.08 habitantes en el caso de Condorcanqui⁷¹.

Es una población eminentemente joven con más del 50% de población menor de edad, ascendiendo, de acuerdo al CPV 2007, el porcentaje de habitantes de 0 a 17 años a un 56% en el distrito de Imaza y a un 58.8% en la provincia de Condorcanqui.⁷²

La Tasa Global de Fecundidad es de 4.8 hijos por mujer en el caso de Condorcanqui⁷³ y de 4.9 en el caso del distrito de Imaza⁷⁴.

La población se dedica mayormente a actividades agropecuarias con escasa tecnificación y a la caza y pesca, que cada vez es más escasa. Cuenta con limitaciones en cuanto al acceso a un mercado para vender sus productos, motivo por el cual siembra mayormente para el consumo propio. La necesidad económica conlleva a que la población se dedique a la extracción de madera, a la minería informal, entre otras, para obtener un ingreso monetario.

En el transcurso de la última década es que se están promoviendo desde el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), la Agencia Agraria - Condorcanqui, los Gobiernos locales y diversas instituciones, programas y proyectos, intervenciones en el sector acuícola mediante la implementación de piscigranjas, así como de cultivo de cacao, un producto con demanda en el mercado y una potencial fuente de ingresos para la población de las comunidades.

No obstante, existen desigualdades socioeconómicas internas, existiendo familias que cuentan con amplios terrenos; mientras hay también pobladores que apenas tienen espacio suficiente para su chacra o que no se dedican a ello, como se corrobora en enunciados en entrevistas realizadas:

Ahora, hay hogares que hasta pasan hambre por no tener chacra. (E.2.3)

Hay mucha gente en las comunidades que no tiene chacra y esas personas viven o robando de la chacra de otros o sino simplemente acompañando a otras mujeres a su chacra, trabajan un poco y les convidan o les entregan algo a cambio. Hay muchos jóvenes que trabajan así. (E.11.2)

Ya no hay tierra para todos para poder sembrar. Porque la población ha aumentado y algunos antiguos vivientes ya han acaparado el poco terreno que tienen. Si este clan no pudo tener su terreno suficiente es como un mendigo que anda también en la comunidad, ¿no? (E.1.2)

También hay otros factores que conllevan a que las condiciones de vida no sean homogéneas para toda la población awajun como, por ejemplo, hay comunidades cercanas a la carretera o a centros poblados habitados por población mayoritariamente mestiza y otras que están muy alejadas de alguna carretera o río grande. Y existen familias que logran hacer estudiar con más facilidad a sus hijas/os, que son mayormente las familias donde el padre de familia es profesor, o el padre o la madre es técnico/a sanitario/a y que perciben un ingreso monetario. Y recientemente estamos encontrado cada vez más jóvenes egresados de estudios superiores, ya sea de nivel técnico o universitario, que han pasado años estudiando

70 ASIS Bagua 2014, p. 18.

71 ASIS Condorcanqui 2014, p. 44.

72 INEI REDATAM 2007.

73 ASIS Condorcanqui 2014, p. 27.

74 ASIS Bagua 2014, p. 35.

en ciudades, algunas más cercanas, como Bagua, Jaén o Chachapoyas, y otras más lejanas como Chiclayo, Trujillo o Lima principalmente.



3.1.2 Situación del Desarrollo Humano en la niñez awajun de Amazonas

De acuerdo con UNICEF y el INEI⁷⁵, Amazonas es uno de los departamentos del país con una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes que reside en las zonas rurales y que se encuentra en condición de pobreza: 6 de cada 10 niños y niñas reside en centros poblados con menos de 100 viviendas y 7 de cada 10 vive en condición de pobreza. Se identifican grandes brechas en cuanto a la situación de las/os niñas/os y adolescentes de la región, siendo la provincia de Condorcanqui la que presenta los peores indicadores. Así, por ejemplo, al 2007, sólo el 27% de las/os niñas/os culmina la educación primaria en la edad esperada y en cuanto al nivel de educación secundaria lo hace el 6%. Y mientras que sólo el 56% de niñas/os menores a un año cuenta con partida de nacimiento, solo el 65% de jóvenes entre 18 y 20 años cuenta con DNI. Se refleja igualmente en el informe que el 36% de adolescentes mujeres inicia su vida conyugal entre 15 y 18 años, un 41% inicia su maternidad entre los 15 y 20 años.

Estas cifras se complementan en un estudio realizado el 2012 por la OPS/OMS en cuanto al estado de salud y nutrición de niñas/os menores de 5 años en las provincias de Condorcanqui y Bagua. En él se concluye que la población infantil de Bagua y Condorcanqui presenta uno de los más altos niveles de pobreza y vulnerabilidad de todo el país, siendo la situación de Condorcanqui significativamente más grave que la de Bagua, y que además es la población indígena la que acumula los peores indicadores de salud y de condiciones de vida⁷⁶. Destaca la prevalencia de la desnutrición crónica, que afecta en mayor magnitud a la población infantil indígena (56,2%) que a la población no-indígena (21,9%), observándose la menor prevalencia en Bagua no-indígena (12,2%)⁷⁷. Igualmente se concluye que, a raíz de las barreras culturales que limitan el acceso a los servicios de salud, existe una baja cobertura de prestaciones dirigidas a la población infantil (vacunas, CRED, suplementación con micronutrientes, entre otros), y el parto institucional sólo llega al 13.8% entre las mujeres de las poblaciones indígenas, frente al 61% de las no-indígenas⁷⁸.

En lo que respecta a educación, como indicador están los resultados de las evaluaciones censales en cuanto a comprensión lectora en lengua materna awajun y castellano como segunda lengua, que se aplica a alumnas/os de cuarto grado de educación primaria, evaluándose anualmente castellano como L2, e interanualmente awajun como L1. Para los últimos 5 años tenemos los siguientes resultados⁷⁹, siendo el significado de nivel < 1 en inicio, nivel 1 en proceso y nivel 2 satisfactorio:

AWAJUN COMO L1		NIVEL < 1	NIVEL 1	NIVEL 2	TOTALES
2010	% de ALUMNAS/OS	83	11.7	5.3	100%
2012	% de ALUMNAS/OS	77.6	22.1	5.3	100%
2014	% de ALUMNAS/OS	56	26	18	100%

Fuente UMC. Elaboración propia

75 UNICEF/ INEI 2011, p. 131.

76 OPS/OMS 2012, p. 51.

77 OPS/OMS 2012, p. 24.

78 OPS/OMS 2012, p. 51.

79 MINEDU 2011, 2012, 2013a, 2014, 2015

CASTELLANO COMO L2		NIVEL < 1	NIVEL 1	NIVEL 2	TOTALES
2010	% de ALUMNAS/OS	91.2	7.5	1.3	100%
2011	% de ALUMNAS/OS	93	6.1	0.9	100%
2012	% de ALUMNAS/OS	92.2	7.2	0.6	100%
2013	% de ALUMNAS/OS	88.6	9.1	2.3	100%
2014	% de ALUMNAS/OS	79.2	13.1	7.7	100%
2015	% de ALUMNAS/OS	68.5	15.5	16.0	100%

Fuente UMC. Elaboración propia

Identificamos que la mayor parte de las alumnas/os, en cuanto a castellano como L2, se encuentran en inicio de los aprendizajes esperados, y que son los que menos logran aprendizajes satisfactorios para el grado. Cabe destacar una notable mejora a partir del 2014, probablemente como resultado de una mayor inversión en cuanto a la EIB por parte del MINEDU. La defensoría del Pueblo informa al respecto de un incremento de presupuesto de 5 millones de soles en el 2011 a 92 millones de soles en el 2015, destinados principalmente a materiales educativos y acompañamiento pedagógico⁸⁰.

Se presenta un último indicador que refleja la realidad de la población de Condorcanqui y Bagua, que es el Índice de Desarrollo Humano, el cual mide el desarrollo mediante la combinación de tres componentes, que son 1) vida larga y saludable, expresada por la esperanza de vida al nacimiento, 2) acceso al conocimiento o logro educativo (la educación pasada y presente) y, 3) nivel de vida digno, representado por el ingreso nacional bruto per cápita⁸¹. De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano del Perú del 2013⁸², se identifica que la región Amazonas se encuentra el 2012 en el puesto 19 de las 25 regiones en cuanto al Índice de Desarrollo Humano. Y en concreto, entre las 195 provincias, Condorcanqui se encuentra en el puesto 192 con un IDH de 0.1866 y Bagua, en el puesto 75 con un IDH de 0.3667. Nuevamente observamos una situación mucho más desfavorable para Condorcanqui, con menor IDH y coincidentemente el mayor porcentaje de población indígena.

Ranking de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano		
Variables educativas	Población con secundaria completa	Años de educación en población mayor a 25 años
Región Amazonas	19/25	20/25
Provincia de Condorcanqui	195/195	147/195
Provincia de Bagua	118/195	101/195

Fuente PNUD. Elaboración propia

Esta es, a grandes rasgos, la realidad poblacional en cuanto a condiciones de desarrollo humano de la población awajun de las provincias Condorcanqui y Bagua, y es la realidad en la cual se inserta y a la cual quiere responderse a través de la implementación del Programa JUNTOS.

80 Defensoría del Pueblo 2016, p. 215.

81 PNUD 2013, p. 46.

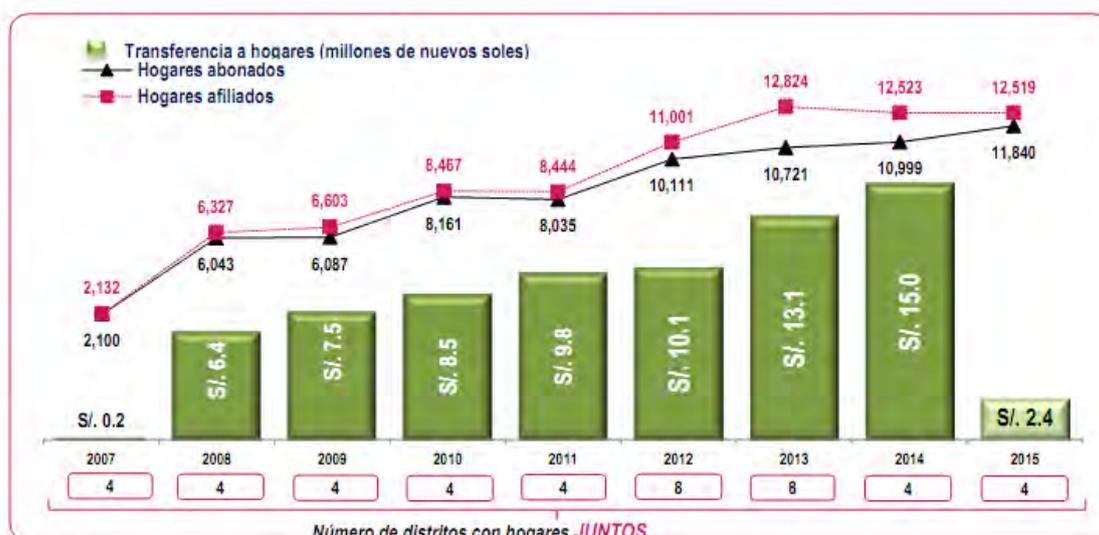
82 PNUD 2013, anexos.

3.2 El Programa JUNTOS en Amazonas

El Programa JUNTOS cuenta con Unidades Territoriales (UT), que es como se denomina a sus oficinas que se ubican en los diferentes departamentos del país, desde las cuales se implementa el programa a nivel local. En el caso del departamento de Amazonas, el Programa cuenta con dos Unidades Territoriales, que son la de UT Amazonas – Condorcanqui y la UT Amazonas Bagua. Mientras que la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui tiene a cargo la provincia de Condorcanqui y el distrito de Imaza de la provincia de Bagua, la Unidad Territorial Amazonas – Bagua está a cargo de la parte sur del departamento de Amazonas.

El Programa JUNTOS inició sus acciones en la Unidad Territorial (UT) Amazonas – Condorcanqui, en el año 2007 en 4 distritos con 2132 hogares afiliados, de los cuales 2100 recibieron incentivos monetarios (hogares abonados)⁸³. En ese entonces, en la Coordinación Regional Amazonas (Sede Condorcanqui) se contaba con 3 trabajadores y 35 promotores sociales, en total 38 integrantes⁸⁴.

En el siguiente gráfico podemos identificar el proceso de incremento de hogares afiliados a JUNTOS en la UT Amazonas – Condorcanqui a lo largo de los años⁸⁵:



Fuente: Unidad de Tecnologías de Información - JUNTOS.

A abril de 2016⁸⁶, la Unidad Territorial Amazonas - Condorcanqui trabaja con 800 instituciones educativas y con 125 establecimientos de salud.

Cuentan para ello con un equipo de 40 integrantes, compuesto por:

- un jefe;
- la parte operativa, que está liderada por el coordinador técnico territorial, 4 coordinadores técnico zonales, que son los responsables distritales, y 27 gestores locales;
- la parte administrativa, que consta de un administrador, un asistente administrativo, un asistente de archivos, un chofer y un motorista;

83 Programa JUNTOS 2015 b.

84 Programa JUNTOS 2007b, p. 25.

85 Programa JUNTOS 2015 b.

86 FORO de Rendición de Cuentas – Presentación de representante de la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui del Programa JUNTOS.

- la parte del soporte comunicacional, que cuenta con un comunicador y un gestor de información, que es el soporte tecnológico con el que cuenta la oficina. (E.1.1)

De acuerdo con la información bimestral del VI bimestre del 2016, la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui muestra los siguientes indicadores cuantitativos⁸⁷:

PROVINCIA	DISTRITO	HOGARES AFILIADOS	HOGARES ABONADOS	MIEMBROS OBJETIVOS	TRANSFERENCIA
BAGUA	IMAZA	4233	3799	10960	754103.22
CONDORCANQUI	EL CENEPA	1902	1730	5573	350040.5
	NIEVA	3316	2815	8805	551701.38
	RIO SANTIAGO	2162	1976	6720	402427.48
TOTAL		11613	10320	32058	2058272.58

Fuente: Programa JUNTOS, Elaboración propia.

3.3 Breve descripción, ubicación y jurisdicción de instituciones y programas relacionados a la Unidad Territorial de JUNTOS Amazonas - Condorcanqui

Los principales sectores a los cuales está vinculado el Programa JUNTOS son el sector educación y el sector salud, por ser los sectores con los cuales las/os beneficiarias/os deben cumplir sus responsabilidades.

RENIEC es otra instancia también relevante, ya que la identidad y registro de las personas y la tenencia del DNI es una condicionante para poder beneficiarse del programa.

Con el gobierno local, la vinculación se da en términos de que JUNTOS es una institución o programa aliado en la promoción del desarrollo humano / social local. El Programa JUNTOS, en lo que respecta a sus operaciones, tiene una vinculación especial con la Unidad Local de Empadronamiento del Sistema de Focalización de Hogares, ya que es de la caracterización del hogar como pobre que depende la posibilidad de que éste sea afiliado al programa.

Una estrategia muy importante con la cual JUNTOS está articulada y que vincula las diferentes instituciones en el nivel local, y que depende del gobierno local, es la Estrategia de Monitoreo Social; una estrategia promovida por el MEF, liderada por los gobiernos locales y vinculada al Programa Articulado Nutricional (PAN), con la finalidad de contribuir a disminuir la desnutrición crónica.

Igualmente, el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logros de Resultados Sociales (FED), que busca promover el desarrollo infantil temprano, es una estrategia que vincula a las instituciones locales con el gobierno local, brindando recursos a los gobiernos regionales y locales que cumplan con la gestión y metas de cobertura en atención de gestantes, control de crecimiento y desarrollo (CRED), vacunación, suplementación e identificación, así como en el acceso a educación inicial de manera oportuna y acceso a agua apta para consumo humano. El FED es un fondo del MIDIS, institución que cuenta desde el 2014 con una oficina de enlace en Santa María de Nieva que articula los diferentes programas sociales de dicha instancia.

⁸⁷ http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_infojuntos/

Finalmente, un programa importante en cuanto a educación es el Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular - PELA, cuyo fin es contribuir a la calidad educativa en las IIEE de los tres niveles educativos, pero principalmente del nivel inicial y primaria.

3.3.1 La Unidad Territorial del Programa JUNTOS Amazonas – Condorcanqui

La oficina de la Unidad Territorial Amazonas - Condorcanqui se ubica en el Pueblo Joven Juan Velasco Alvarado, que se encuentra al otro lado del río de la Villa Santa María de Nieva, capital de la Provincia de Condorcanqui, desde la cual se cruza con peque peque el río Nieva en cuestión de unos minutos.

3.3.2 Sector Salud

El ámbito de intervención de la Unidad Territorial del Programa JUNTOS Amazonas - Condorcanqui en lo que respecta al sector salud se ubica bajo la jurisdicción de dos Redes de Salud, que son la Red de Salud de Condorcanqui, a cargo de la provincia de Condorcanqui y la Red de Salud Bagua a cargo de la provincia de Bagua, en la cual se ubica el distrito de Imaza.

La sede de la Red de Salud Condorcanqui se ubica en la Villa Santa María de Nieva, capital de la provincia de Condorcanqui y la Red de Salud Bagua se encuentra en Bagua, la capital de la provincia de Bagua.

La Red de Salud Condorcanqui cuenta con tres micro redes y con 62 establecimientos de salud, de los cuales hay uno que cuenta con el nivel II.1, que es el hospital de Santa María de Nieva. El resto son todos de nivel 1: 52 del nivel I.1, 4 de I.2, 4 de I.3 y 1 de I.4⁸⁸.

La Red de Salud Bagua cuenta con 82 establecimientos de salud, de los cuales uno es de segundo nivel, categoría II.1, que es el Hospital Gustavo Lanatta Lujan ubicado en Bagua, siendo el resto de establecimientos de primer nivel. El distrito de Imaza cuenta con 5 micro redes, 5 Centros de Salud y 34 Puestos de Salud, existiendo 24 comunidades que se encuentran a 2 horas o más de un establecimiento de salud.⁸⁹

3.3.3 Sector Educación

La entidad responsable del sector educación a nivel de Condorcanqui es la UGEL Condorcanqui y a nivel del distrito de Imaza lo es la UGEL IBIR Imaza, creada mediante Resolución N° 154-2014-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/PR / ORDENANZA REGIONAL N° 375 del GRA, con fecha 23 días de octubre de 2015⁹⁰, momento en el cual se independizó de la UGEL Bagua, de la que antes era una Oficina de Coordinación Educativa (OCED – Imaza).

La oficina de la UGEL Condorcanqui está ubicada en la Villa Santa María de Nieva, mientras que la UGEL IBIR Imaza se ubica en el Centro Poblado de Imacita, perteneciente al distrito de Imaza.

De acuerdo con un cuadro de estadística consolidado de la DRE-Amazonas a enero de 2016, las UGEL de Condorcanqui e Imaza atienden la siguiente cantidad de IIEE, docentes y alumnas/os en sus respectivas jurisdicciones:

INSTITUCIONES EDUCATIVAS 2016												
UGEL	TOTAL	TOTAL EBR	EBR				CETPRO	EBA	EBE	SUPERIOR NO UNIV.		
			PRON OEI	INICIAL JARDÍN	PRIMARIA	SECUNDARIA				ESFA	ISP	IST

88 ASIS 2014 – Condorcanqui, p. 39, FORO – Red de Salud Condorcanqui.

89 ASIS BAGUA 2014, pags. 191, 194, 197.

90 <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-la-creacion-de-la-unidad-de-gestion-educativa-local-ordenanza-no-375-gobierno-regional-amazonascr-1316038-1/>

CONDORCANQUI	502	496	61	178	221	36	3	2	0	0	0	1
IBIR IMAZA	307	304	47	84	150	23	1	1	0	0	0	1
TOTAL	809	800	108	262	371	59	4	3	0	0	0	2

N° DE ESTUDIANTES MATRICULADOS 2016												
UGEL	TOTAL	TOTAL EBR	EBR				CETPRO	EBA	EBE	SUPERIOR NO UNIV.		
			PRO NOEI	INICIAL JARDÍN	PRIMARIA	SECUNDARIA				ESFA	ISP	IST
CONDORCANQUI	25380	24987	498	5419	13779	5291	85	234	0	0	0	74
IBIR IMAZA	15014	14693	562	2737	7983	3411	32	152	0	0	0	137
TOTAL	40394	39680	1060	8156	21762	8702	117	386	0	0	0	211

N° DE DOCENTES 2016												
UGEL	TOTAL	TOTAL EBR	EBR				CETPRO	EBA	EBE	SUPERIOR NO UNIV.		
			PRO NOEI	INICIAL JARDÍN	PRIMARIA	SECUNDARIA				ESFA	ISP	IST
CONDORCANQUI	1262	1240	61	261	681	298	6	8	0	0	0	8
IBIR IMAZA	733	714	47	129	374	211	2	8	0	0	0	9
TOTAL	1995	1954	108	390	1055	509	8	16	0	0	0	17

Elaboración propia, Fuente: DRE-Amazonas.

3.3.4 Gobierno Local

La Municipalidad Provincial de Condorcanqui, al igual que la sede de la Red de Salud Condorcanqui y la UGEL de Condorcanqui, se ubica en la Villa Santa María de Nieva.

La Municipalidad Distrital de Imaza tiene su sede en Chiriaco, capital del distrito de Imaza. Pertenece a la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Bagua, cuya sede está en la ciudad de Bagua.

3.3.5 Oficina de enlace del MIDIS

La oficina de enlace del MIDIS se encuentra en el Pueblo Joven Juan Velasco Alvarado, cruzando el río Nieva frente a la Villa Santa María de Nieva, capital de la Provincia de Condorcanqui. En esta oficina se realizan coordinaciones de los Programas Sociales del MIDIS, que son Cuna Más, Qali Warma, Programa JUNTOS, Pensión 65, FED, FONIE y FONCODES.

3.3.6 RENIEC

Tiene una oficina en la Villa Santa María de Nieva y una oficina en Bagua. Además, cuenta Oficinas Registrales Auxiliares (ORAs), de las cuales una se ubica en el hospital de Nieva, y en los centros de salud de los distritos de Río Santiago y de El Cenepa en la provincia de Condorcanqui. Igualmente se encuentra una oficina de ORA en el centro de salud de Chiriaco.

3.3.7 Programa PELA

El Programa Presupuestal “Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular – PELA⁹¹ tiene como población objetivo a estudiantes del II al VII ciclo de Educación Básica Regular atendidos por Instituciones educativas públicas, siendo su resultado específico el de la “Mejora en los logros de aprendizaje”.

Para lograr dicho resultado cuenta con cuatro productos:

Producto 1: IIEEPP con condiciones para el cumplimiento de las horas lectivas normadas (contratación oportuna y pago al personal de las IIEEPP, locales escolares con condiciones adecuadas para su funcionamiento, evaluación de contratación de docentes y de acceso a cargos directivos).

Producto 2.- Docentes preparados implementan un currículo basado en estándares de calidad (Gestión del Currículo de EBR, Especialización docente en didácticas específicas de áreas priorizadas, Especialización docente en didácticas específicas de áreas priorizadas de II ciclo de EBR y primaria con enfoque EIB, Formación y certificación de formadores (I/P), Acompañamiento pedagógico a IIEE multiedad de II ciclo de EBR y multigrado de primaria EIB, Acompañamiento pedagógico a IIEE de II ciclo y primaria EIB, Evaluación del desempeño docente)

Producto 3.- Estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizajes (Dotación de material educativo y fungible para aulas del II Ciclo EIB y primaria EIB, Dotación de material educativo para estudiantes de IIEEPP de Educación Secundaria, Gestión de materiales y recursos educativos)

Producto 4.- Evaluación de los aprendizajes y de la calidad educativa (Evaluación censal de estudiantes - ECE, otras evaluaciones, como evaluación del uso del tiempo efectivo de clase y otros atributos de calidad educativa, mapas de progreso de EBR).

Es un programa estratégico cada vez más descentralizado en las UGEL. En este caso está vinculado a la UGEL de Condorcanqui y a la UGEL IBIR Imaza, en cuyas jurisdicciones se atiende al 2016 la siguiente cantidad de redes, IIEE y docentes⁹².

RESUMEN DE LA INTERVENCIÓN DE ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO EIB EN AMAZONAS				
UGEL	REDES EDUCATIVAS	IIEE	DOCENTES	ACOMPAÑANTES
BAGUA	12	161	438	59
CONDORCANQUI	22	390	977	126
TOTAL	34	551	1415	185

FUENTE. DRE Amazonas.

3.3.8 Organizaciones indígenas del Pueblo Awajun

Existen varias organizaciones indígenas que representan al pueblo awajun a nivel de las provincias de Condorcanqui y Bagua⁹³, conglomerando cada una de ellas cierto número de comunidades y con sede en diversas comunidades, y son:

91 MINEDU – PPT - Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular – PELA 2013-2016.

92 Cuadro estadístico de la DRE-Amazonas – consolidado al 2016

- el Consejo Aguaruna Huambisa (CAH) con sede en la comunidad de Urakuza, distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui;
- la Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (ODECOFROC) con sede en la comunidad de Mamayaque, distrito de El Cenepa, provincia de Condorcanqui;
- la Organización para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas de Numpatkaim y Alto Comaina (ODECINAC) con sede en la comunidad de Pampaentsa, distrito de El Cenepa, provincia de Condorcanqui;
- la Organización para el Desarrollo de las Comunidades del Alto Comaina (ODECOAC) con sede en la comunidad de Shaim, distrito de El Cenepa, provincia de Condorcanqui;
- el Consejo Indígena Amazónico del Perú (CIAP) con sede en el Centro Poblado Imacita, distrito de Imaza, provincia de Bagua;
- la Organización para el Desarrollo del Pueblo Awajun de Aramango (ODEPAA) con sede en la comunidad de Tuntumberos, distrito de Aramango, provincia de Bagua;
- la Organización para el Desarrollo de las Comunidades Aguarunas del Bajo Marañón (ODECABM) con sede en la comunidad de Santa Rosa, distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui;
- la Federación Indígena Sector Shawit (FISH) ubicada en el distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui;
- la Federación de las Comunidades Awajun de Bajo Santiago (FECAS) con sede en la comunidad de Belén, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui;
- la Organización de los Pueblos Indígenas Awajun Wampis de Kanus (OPIWAK) con sede en la comunidad de Chapiza, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui;
- la Organización Central de Comunidades Aguarunas del Alto Marañón (OCCAAM) con sede en la comunidad de Yamayakat, distrito de Imaza, provincia de Bagua;
- la Federación de Mujeres Aguarunas del Alto Marañón (FEMAAM) con sede en el centro poblado de Imacita, distrito de Imaza, provincia de Bagua;
- la Federación de Comunidades Nativas del Río Nieva (FECONARIN) con sede en la comunidad de Centro Ipacuma, distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui;
- la Federación Aguaruna Domingusa (FAD) con sede en la comunidad de Pumpushak, distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui, y
- la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú (ORPIAN – P), que viene a ser la sub-organización regional de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP, a la que están asociadas el CAH, ODECOFROC, ODECINAC, ODECOAC, CIAP, ODEPAA, ODECABM, FISH, FECAS y OPIWAK, además de dos organizaciones awajun de Cajamarca⁹⁴. Tiene su sede en la ciudad de Bagua.

Se presenta a continuación un mapa para poder ubicar las sedes de las diferentes instancias, instituciones y programas, así como las distancias entre éstas y la sede de la Unidad Territorial del Programa JUNTOS Amazonas – Condorcanqui.

Mientras que la coordinación interinstitucional en Condorcanqui se facilita por la cercanía entre la sede del Programa Juntos y las diferentes instituciones de la

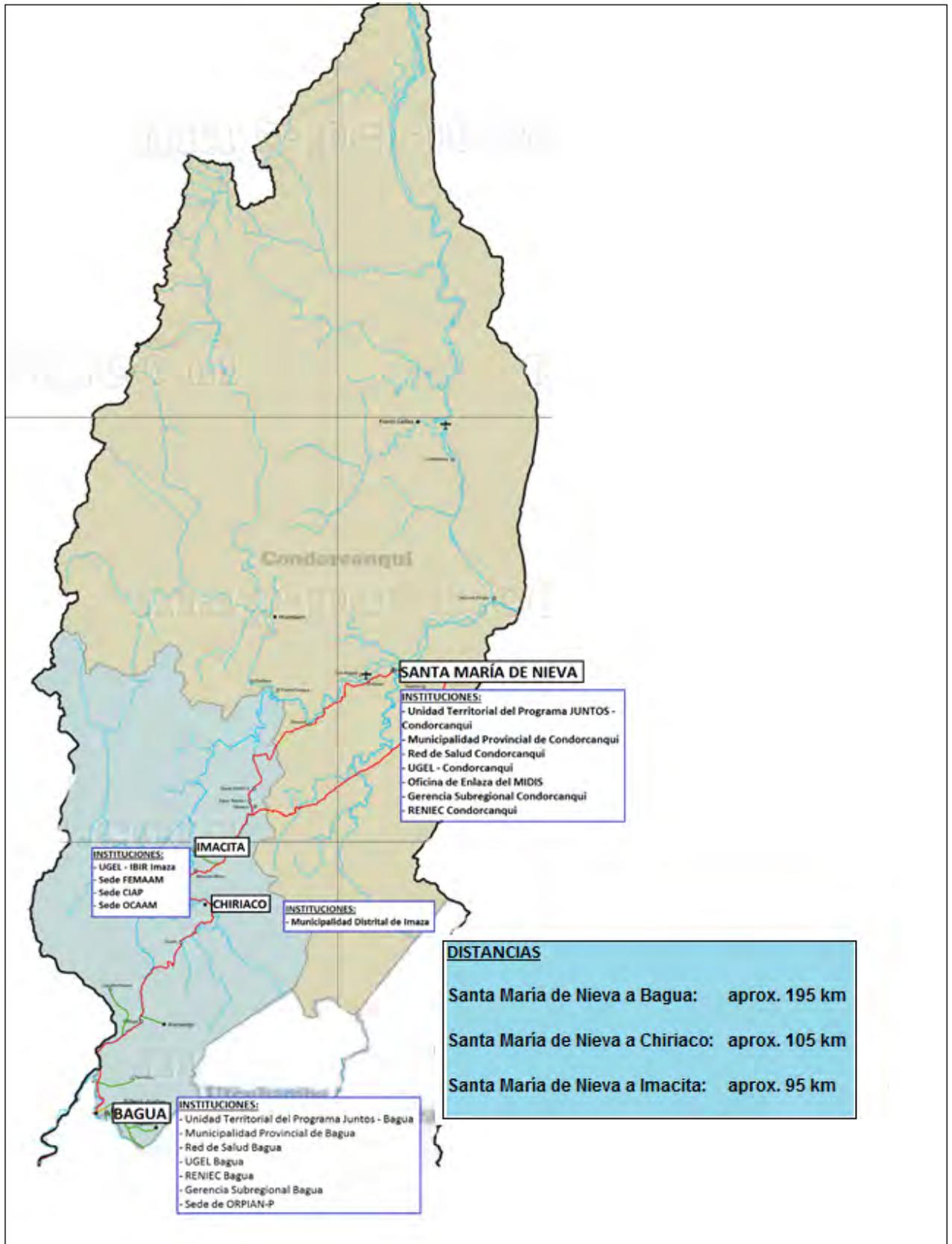
93 Saavedra y Sejekam 2013, p. 3

94 www.aidesep.org.pe/organizaciones-regionales (15.05.2017)

provincia, esto se retorna más complejo cuando se trata de las instituciones que tienen su sede en el distrito de Imaza (provincia de Bagua) o en el mismo Bagua.



3.3.9 Mapa de ubicación institucional



Elaboración propia sobre la base de un mapa de Amazonas <http://www.map-peru.com/es/mapa/Amazonas>

IV. DISEÑO METODOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN⁹⁵

4.1 Forma de investigación

La forma de la presente investigación es la de un diagnóstico institucional, considerando que éste se puede realizar durante el proceso de intervención, y cuyo interés es analizar las condiciones, estructuras y capacidades existentes en la institución que influyen en la implementación y el logro de sus objetivos.

El diagnóstico institucional se realiza para analizar la implementación del Programa JUNTOS en el contexto sociocultural y político de la provincia de Condorcanqui y el distrito de Imaza (provincia de Bagua), concretamente con relación a la población awajun, que representa en Condorcanqui la mayoría y en Bagua un tercio aproximado de la población.

Cabe mencionar que, aunque la presente investigación se realiza bajo el enfoque de un diagnóstico, se trata también de un estudio de caso; ya que no se analiza la implementación del Programa JUNTOS a nivel nacional, de manera general; sino que se centra en la experiencia con la población awajun de la región Amazonas.

En síntesis, la investigación pretende analizar la institución del Programa JUNTOS en cuanto a su enfoque e implementación, describiendo las condiciones de operación del programa en términos de problemas y oportunidades (diagnóstico) en el caso de la población awajun de Amazonas a modo de explicación contextual (estudio de caso), con la finalidad de analizar los procesos existentes en la actualidad y proponer mejoras para la futura implementación del programa en dicho ámbito de intervención.

4.2 Estrategia metodológica

La estrategia metodológica empleada es de tipo cualitativo, ya que se trata de un caso particular, que no pretende generalizar resultados, sino profundizar la comprensión de la problemática en cuanto a la implementación del Programa JUNTOS en el caso de la población awajun de Condorcanqui y Bagua desde el análisis de la institución.

Se analizan los procesos de implementación del programa, con énfasis en las percepciones y opiniones de los actores principales en su implementación en el nivel local, que son el personal del programa, así como representantes de sectores salud y educación y autoridades locales, instancias al mismo tiempo responsables de políticas sociales relacionadas a los objetivos del Programa JUNTOS.

Complementariamente, se ha recopilado la percepción de representantes de la población awajun, para lo cual se ha considerado a representantes de las organizaciones indígenas y líderes/as.

4.3 Técnicas e instrumentos de recojo de información

Se han seleccionado para la presente investigación **tres técnicas de recojo de información**, que son la **entrevista semiestructurada**, que se aplicó a los representantes y/o integrantes de las diferentes instituciones y a representantes de la población awajun; la **entrevista grupal**, que se aplicó a un grupo de gestores del Programa JUNTOS; y el **análisis documental** y de contenido de distintos instrumentos de gestión de los diferentes sectores a nivel local y del gobierno local, así como de informes y acuerdos que pudieran existir en cada instancia y que podrían corroborar lo enunciado por las/os entrevistadas/os.

⁹⁵ Este capítulo se ha elaborado en base al material de estudios de Tovar Samanez de la asignatura de Investigación en la gerencia social de la presente maestría (Tovar Samanez 2015).

El objetivo de aplicación de diferentes instrumentos de información ha sido el de poder profundizar, complementar, así como corroborar con información de documentos los datos obtenidos a través de las entrevistas con la finalidad de poder analizar el nivel de articulación existente entre el Programa JUNTOS y las diversas instituciones y programas.

En lo que respecta a los **instrumentos** se diseñó guías de entrevista para las entrevistas semiestructuradas y la entrevista grupal, que constan de una lista de preguntas para orientar o guiar la conversación. No obstante, no se trató de una lista de preguntas rígida y en el transcurso de las entrevistas se formuló en algunos casos nuevas preguntas, cuando lo ameritaban las respuestas de las personas entrevistadas, con la finalidad de poder profundizar más o recoger aspectos no considerados en la etapa de la planificación de la investigación y que surgieron en el transcurso de las entrevistas y del trabajo de campo.

Para la revisión documental se diseñó, a modo de guía, preguntas asociadas a las variables que ayudaron a identificar la información requerida en cada documento.

Dada la distancia de Lima a Condorcanqui y la imposibilidad de poder aplicar in situ las guías de entrevista a personas con características similares a las que se entrevistaría en el marco de la investigación, se ha tratado de recurrir para la **validación** a la siguiente estrategia:

- Entrevistar a población awajun que vive en Lima;
- Hacer revisar las guías de entrevista a personas conocedoras de la zona, que han trabajado en Condorcanqui y que, conociendo la zona y el tipo de personal que trabaja en los sectores, puede emitir un juicio respecto a las preguntas formuladas en las guías de entrevista.

Los aspectos considerados para la validación de las entrevistas fueron básicamente:

- La claridad de las preguntas;
- La disposición de los entrevistados a responder las preguntas;
- Si las respuestas recopiladas contienen la información que se requiere con respecto al objetivo de la encuesta o se requiere de preguntas adicionales para asegurar que el encuestado responda con la profundidad requerida;
- La extensión de la encuesta;
- La existencia de secuencialidad o una especie de hilo conductor entre las preguntas – orden de las preguntas.

A raíz de la validación, se simplificó el lenguaje de algunas preguntas, se las hizo más concretas y precisas; así como se reestructuró la secuencialidad de las preguntas, inclusive agregando algunas preguntas breves adicionales, para asegurar que el/la entrevistado/a emita la información con la profundidad que se requería obtener a través de dichas entrevistas.

IV. El trabajo de campo

La recolección de información para la tesis se llevó a cabo entre el 17 de abril y el 2 de mayo de 2016 en Santa María de Nieva, capital de la provincia de Condorcanqui, en el centro poblado de Imacita del distrito de Imaza y la ciudad de Bagua (provincia de Bagua) y en la ciudad de Chachapoyas de la región Amazonas.

4.4.1 Fuentes de información

Se presenta en el siguiente cuadro las fuentes de información:

- personas a las que estaba planificado entrevistar y las que se logró entrevistar, así como el respectivo instrumento de recolección aplicado;
- documentación a la que se tuvo acceso.

Instrumentos de recolección	Planificados	Entrevistados/as
Entrevista semiestructurada	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Responsable actual de la oficina zonal de JUNTOS de Condorcanqui ✓ 2 responsables anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Responsable actual de la oficina zonal de JUNTOS (hispanohablante) ✓ Una ex coordinadora técnico zonal de la UT JUNTOS – Condorcanqui (awajun)
Entrevista semiestructurada	2 representantes del sector educación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Director de la UGEL IBIR Imaza (awajun) ✓ Especialista de EIB primaria de la UGEL Condorcanqui (wampis)
Entrevista semiestructurada	2 representantes de sector salud	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Directora de la Red de Salud Condorcanqui (hispanohablante) ✓ Encargado de los convenios de la Red de Salud Condorcanqui (hispanohablante) ✓ Director de PROMSA de la Red de Salud Bagua (hispanohablante) ✓ Integrante del equipo técnico de la oficina de Epidemiología de la Red de Salud Bagua, que ha ocupado en el gobierno anterior el cargo de director de la DIRESA Amazonas (hispanohablante)
Entrevista semiestructurada	2 representantes de gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alcaldesa encargada de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui (hispanohablante) ✓ Consultor responsable de Estrategia de Monitoreo Social del Gobierno Local de Condorcanqui (hispanohablante) ✓ Consultora del MEF en el marco de la Estrategia de Monitoreo Social (hispanohablante)
Entrevista semiestructurada	2 representantes locales de programas presupuestales PELA y PAN	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Coordinador del PELA a nivel de la provincia de Condorcanqui (hispanohablante)
Entrevista semiestructurada	2 representantes de programas sociales (Qali Warma y Cuna Más)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Representante local de MIDIS (hispanohablante) ✓ Monitor regional de Qali Warma (hispanohablante)
Entrevista semiestructurada individual o grupal	Representantes de 4 organizaciones indígenas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 1 dirigente nacional mediante entrevista semiestructurada (awajun)
Entrevista semiestructurada individual o grupal	4 -6 gestores de JUNTOS	4 gestores de JUNTOS mediante una entrevista grupal (2 awajun y 2 hispanohablantes)
Entrevista semiestructurada o grupo focal	2-3 líderes / lideresas indígenas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 1 líder awajun – entrevista semiestructurada ✓ 1 lideresa awajun – entrevista semiestructurada
Revisión documental	Actas Instrumentos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui ✓ Proyecto Educativo Local de Condorcanqui ✓ Actas de la Estrategia de Monitoreo Social ✓ Notas de prensa del Gobierno Local ✓ Material de difusión del Programa JUNTOS ✓ Directivas del Programa JUNTOS

4.4.2 Logros y dificultades en el trabajo de campo

En el transcurso del trabajo de campo se encontraron algunas dificultades como también se obtuvieron logros, algunos de ellos no planificados.

La principal dificultad es no haber podido entrevistar a todas las personas consideradas en la muestra:

- Imposibilidad de entrevistar dirigentes indígenas, ya que están en permanente desplazamiento; ya sea por reuniones en Lima, talleres, reuniones en las comunidades, y además estaban concentrados en el problema de derrame de petróleo que se había suscitado no muchas semanas antes en el distrito de Imaza.
- El hecho de permanecer pocos días en la localidad dificulta encontrar a las autoridades, como por ejemplo ocurrió con los alcaldes de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui y de la Municipalidad Distrital de Imaza, quienes se encontraban de viaje. Las personas que quedan encargadas no siempre tienen la visión o el liderazgo que tiene la autoridad que preside la institución.
- En el caso de la UGEL Condorcanqui, tampoco se encontraba el director por motivo de enfermedad y, quien quedó encargado de la dirección, estaba muy atareado y no fue posible coordinar para poder entrevistarlo.
- En general, las personas que asumen un cargo están muy ocupadas, con poco tiempo disponible, bien por sobrecarga de funciones, deficiencias en la gestión o limitaciones en cuanto a facilidades tecnológicas (medios de comunicación – mala conectividad telefónica y a internet, fallas del servicio de electricidad), que no permiten cumplir de manera óptima con las funciones asignadas y dificultan una mejor organización del tiempo. De ahí la presión del tiempo de aplicación de las entrevistas, con entrevistados siempre interrumpidos por llamadas telefónicas o consultas del personal de la institución. No obstante, se brindó información valiosa con gusto y confianza.
- Situación similar ocurrió con el personal del Programa JUNTOS, muy recargado con múltiples funciones; pero que destinaron un tiempo, ya sea después del horario de trabajo o haciendo un espacio en su jornada laboral, para la entrevista. La aplicación de las entrevistas resultó amplia y se realizaron por ello bajo cierta presión de tiempo.

No obstante estas dificultades, se pudo entrevistar a otras personas de instancias no previstas, pero que se identificó in situ cumplían un rol fundamental en el proceso de articulación interinstitucional. Como, por ejemplo, la oficina del enlace del MIDIS y la Estrategia de Monitoreo Social, así como personas que han asumido un cargo de coordinación en el Programa JUNTOS con anterioridad y que asumen en la actualidad otras funciones.

Fue fortuito coincidir con el desarrollo del *Primer Foro Social relacionado al problema de la Desnutrición Crónica Infantil*, actividad realizada en el marco de la Estrategia de Monitoreo Social – PAN, en la cual múltiples instituciones de la provincia de Condorcanqui realizaron su presentación. Se pudo acceder así a información estadística relacionada a la situación de la niñez, y al nivel de articulación interinstitucional local existente.

A excepción de la entrevista a una lideresa y al integrante del equipo técnico del área de epidemiología de la Red de Salud Bagua, ningún entrevistado/a se negó a ser grabado.

En lo que respecta a la obtención de documentación por parte de las instituciones, ésta ha sido algo escueta. Se pudo obtener copia de un libro de actas de la Estrategia del Monitoreo Social de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui y un acta de acuerdos entre la Red de Salud de Condorcanqui y el Programa JUNTOS

en lo que respecta a una estrategia de comunicación articulada relacionadas a mensajes sobre salud. A la documentación del Programa JUNTOS y otros documentos de gestión institucionales se ha accedido vía internet.

En general, a pesar de las dificultades encontradas, se ha logrado recopilar una vasta cantidad de información de calidad, en parte debido a la confianza brindada por los/as representantes de las instituciones y las personas entrevistadas, que han estado abiertas a brindar la información requerida, resultando positivo el balance del trabajo de campo.



V. RESULTADOS

Se presentan los resultados del presente trabajo de investigación, que aborda el análisis del enfoque y las estrategias de implementación del Programa JUNTOS en el contexto de población mayoritariamente indígena del pueblo awajun. Estos se organizan bajo los siguientes temas principales en subcapítulos:

- *Entorno sociocultural e institucional en el cual interviene el Programa JUNTOS*, se realiza un análisis de enfoques, concepciones respecto a desarrollo, inclusión social, pobreza, buen vivir (*tâjîmat pujut*), educación y salud en el nivel local y las respuestas o adecuaciones a ello desde un gobierno local y los sectores sociales de educación y salud.
- *Sistema de gestión del Programa JUNTOS*, se analiza en especial el correspondiente a la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui en el marco de la política social del Estado y los mecanismos con los que cuenta como programa para adecuarse a la realidad concreta de Condorcanqui e Imaza.
- *Capacidades de gerencia interorganizacional por parte del Programa JUNTOS*, se presenta un análisis que también abarca las diferentes instancias en el nivel local con las que se relaciona, así como mecanismos participativos orientados hacia las organizaciones indígenas desde las diferentes instancias.
- *Percepciones sobre el Programa JUNTOS y sugerencias para el incremento de su impacto por parte de los actores sociales*, se refiere a las percepciones ya sea de representantes de los sectores sociales, del gobierno local, como de un líder, una lideresa y un dirigente indígena awajun.

Los resultados de cada uno de los subcapítulos, presentan el insumo para las conclusiones y propuestas de mejora al Programa JUNTOS.

5.1 Entorno sociocultural e institucional en el cual interviene el Programa JUNTOS

El presente capítulo contiene, en un primer sub-punto, un análisis de enfoques y concepciones relacionados a desarrollo, inclusión social, pobreza, educación y salud existentes en representantes de gobiernos, sectores y programas sociales de injerencia en el nivel local, así como la conceptualización del buen vivir (*tâjîmat pujut*) de acuerdo a la realidad actual.

En un segundo sub-punto se realiza un análisis de logros y dificultades en la adecuación de las estrategias a la realidad sociocultural de Condorcanqui e Imaza por parte de los sectores sociales educación y salud, con los cuales el Programa JUNTOS tiene una especial vinculación debido a las corresponsabilidades que deben cumplir con ellos sus beneficiarios/as.

Para el desarrollo de este análisis se cuenta con los siguientes insumos: el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui, el Proyecto Educativo Local de la UGEL – Condorcanqui y, principalmente, la información obtenida a través de las entrevistas a los diferentes representantes de instituciones y del pueblo awajun.

5.1.1 Enfoques y concepciones en relación a desarrollo, educación y salud a nivel local

Bajo este punto se recogen, en un primer momento, las concepciones sobre el buen vivir – *tâjîmat pujut*, educación y salud del pueblo awajun, así como de desarrollo, pobreza e inclusión social que se han recolectado en diversos documentos de gestión y mediante entrevistas a los diversos representantes institucionales locales y a un líder, una lideresa y un dirigente awajun.

5.1.1.1 Definición del Buen Vivir – *tâjîmat pujut*

Un líder, una lideresa y un dirigente coinciden en su definición acerca del *tâjîmat pujut* bajo la realidad actual, considerando los siguientes aspectos:

Tâjîmat pujut podría ser alguien que tiene todo, que no le falta de nada en cuanto a alimentación y que también tenga la capacidad en salud y en educación, que no tenga ni un problema para educar a sus hijos. Debe tener todas las facilidades y herramientas para la actualidad. (E.11.1)

Concretamente, para alguien que vive en la comunidad, uno como comunero tiene que tener su familia, sus hijos; tiene que tener diversidad de cultivos en la chacra, su cacao; tiene que tener diversidad de animales, una piscigranja, una buena casa; tener el espacio suficiente para poder trabajar, su bosque y sus ríos y recursos, las plantas medicinales, la flora; todo, porque de ahí se puede vivir. Además, actualmente tiene también importancia la educación. Porque ahora no es como antes, que había de todo tipo de recursos, y aunque no tenías preparación, vivías con el bosque y había de todo. Y la población era poca también, ahora ya no. Hay familias que tienen poco terreno, el terreno ya no produce como antes. Entonces, es importante que las niñas y niños se eduquen para que tengan su respaldo cuando formen su hogar. (E.10.1)

*Y, además, es necesario algo de ingreso económico, si hay algún trabajito o se logra vender cacao y se percibe así algún ingreso económico, eso sería alguien *tâjîmat*, que vive bien, que tiene de todo. (E.11.2)*

Los gestores awajun del Programa JUNTOS entrevistados son más jóvenes que los líderes y el dirigente awajun entrevistados. Sus respuestas al respecto del Buen vivir han sido las siguientes:

*Ese término ha salido de un grupo de personas que se fueron a la ciudad, en una universidad, no sé, regresaron y pusieron ese término, un título grande, el buen vivir, *tajimat pujut*. Yo he participado una vez en una reunión, pero es un término escrito en un papel. Pero si hablamos a la realidad, ese buen vivir ya se ha perdido, porque antes el mundo awajun wampis vivía al 100% con disciplina, ¿no? Los niños sabían respetar a los padres. Las niñas, las esposas, el esposo, aunque antes, que yo no comparto, había mucho machismo. Pero ese buen vivir se mantenía cuando existía la disciplina, sobre todo con la nueva generación, hoy en día, ese buen vivir se perdió. ¿Cuándo? Cuando vinieron los famosos derechos de los niños, se fueron a la tumba esa disciplina. Uno, ahora ya no puedes corregir a los niños. Cuando sale sin permiso o cuando roba no puedes castigar, porque si tú castigas a un niño que roba, a un niño que, que hace travesuras, te denuncia el vecino y ya te llevan a la cárcel. Entonces los niños ya conocen sus derechos, pero no conocen el deber. (...) Entonces yo no podría hablar de que existe un buen vivir. Es un simple texto, un término escrito que no se practica actualmente. (E.2.3)*

*Sí, *tajimat pujut*, el buen vivir. Antes el pueblo vivía lo fácil, recolectaban, cazaban y pescaban. Así vivían. Ahora, ese *tajimat pujut* ya no existe aquí, porque ya no hay pesca, ya no hay para cazar y no hay para recolectar. Ahora, la vida es que hay que trabajar. Ahora, para cambiar esta realidad que antes se recolectaba, y ahora para recolectar hay que trabajar, hay que cultivar. Para cultivar se requiere mucha, mucha inversión. Por ejemplo, ahorita, un hogar decide hacer una crianza de aves, pero con este problema de peste, de enfermedades, este hogar no va a progresar, no va a tener sostenibilidad. Entonces, ¿qué es lo que se requiere? La intervención del gobierno local, implementar algún proyecto, ¿no?, agroveterinario de repente, ¿no? Como para que esta población pueda consumir o facilitarse de este producto para poder*

atender a sus animales y así pueda tener crianza. Mientras no hay ese tratamiento de animales, esto no va a tener progreso en cuanto a la crianza. En el cultivo igualito. Por ejemplo, hay montón de hogares que siembran, siembran cacao, pero falta asistencia técnica y falta el tratamiento. Entonces, ¿qué pasa? Vienen las plagas, viene la enfermedad y de la hectárea de cacao que han sembrado, ¿cuánto cosechan? En lugar de cosechar 20 quintales cosechan 5. ¿Por qué? Por problema de enfermedad y plagas. Entonces, ¿quién debe, quién puede combatir? ¿Un simple agricultor? ¿Un simple hogar que no tiene ingresos? No va a solventar, no va a poder sustentar ese problema que está afrontando. Entonces, por ahí requiere la intervención del gobierno local o de algunas instituciones que puedan velar por este problema. Entonces yo creo que por ahí estaríamos solucionando el problema o dándole un empuje al hogar para que pueda llegar o alcanzar a tener una buena vida. (E.2.3)

Yo creo que tajimat pujut fue un tema muy bonito, pero lo han interpretado mal, creo. Porque tajimat pujut, es decir, por ejemplo, es como decir hombre rico. ¿Qué quiere decir? Hombre rico es aquella persona que cuenta con las condiciones de buen vivir, bonita casa, bonito hogar, carros, no sé, todo, economía, todo. Entonces, awajun no cuenta con eso. Awajun antes de repente, pasaron unos 100 años sí contaban con eso, porque allá no había educación ni salud, fácil era pescar, caza de animales, todo eso. Eso era fácil. Pero ahora estamos enfrentando nuevo problema, nueva generación hay un problema que de repente tenemos que solucionar, entonces no están en nivel de tajimat pujut. No está, porque nosotros recién estamos adaptando y, mira, eso de repente, nosotros, a pesar que tenemos una educación que nos conduce para conocer o enfrentar, tenemos esas debilidades. ¿Qué será las madres que nunca han estudiado? Estadísticamente, en pueblo awajun mayor parte han estudiado hasta primaria, mayorías. Y a esos hogares para llegar, a esos hogares para poder capacitar, se requiere bastante tiempo y una inversión tremenda. Por eso, eso es que un poquito hay que cambiar o hay que conocer, el pueblo awajun aún falta trabajar bastante. (E.2.1)

Como puede verse, los gestores awajun de JUNTOS entrevistados, consideran el concepto del *tájimat pujut* como una definición teórica que no se refleja en la práctica, ya que asocian el término *tájimat pujut* con la realidad de vida del pueblo awajun “tradicional”, en la cual la formación de los jóvenes contemplaba la disciplina y el respeto como una parte fundamental del buen vivir y un elemento base que ahora no existe. Se considera como una teoría distante de la realidad actual, para la cual requieren de nuevas capacidades y condiciones para lograr un buen vivir en la actualidad.

Es importante señalar que un aspecto en el que coinciden los líderes y el dirigente es que, si hoy en día hay awajun *tájimat*, serán unos pocos. Las dificultades mencionadas para ello son: la falta de terreno por el aumento de la población, que escasean las frutas, que existe deforestación y contaminación del medio ambiente por actividades extractivas y que las chacras ya no producen igual por la contaminación y por el mal manejo de suelos.

El medio que siempre ha rodeado y del cual ha vivido la población awajun, el bosque, no tiene la capacidad de responder a las necesidades para la vida de la población awajun bajo las condiciones de vida actuales, asentada en comunidades, que van creciendo dada la alta tasa de natalidad, con nuevas necesidades generadas a través de la incipiente y al mismo tiempo deficiente vinculación con el Estado, la sociedad nacional y con la economía de mercado.

Las nuevas condiciones de vida requieren de cambios tanto por parte de la población awajun, como también de adecuación y respuesta por parte de las políticas del Estado.

Un líder, por ejemplo, menciona que se requiere de parte de la población awajun de un cambio en la forma de organización del trabajo:

“...en las comunidades indígenas nunca hemos tenido la práctica de trabajo. Entonces, yo he visto en las comunidades, que nuestro pueblo indígena para que sea tãjimat, por lo menos tienen que trabajar cinco horas mínimo, diario, y cinco días a la semana, pero eso no pasa. Ahí tenemos la debilidad. No trabajan nuestros paisanos. (...) Se dedican a la minga, dicen, según se van a tomar masato, se van a otras cosas que no le va a servir para su familia. Y, yo he hecho comparación siempre con madre de familia, quieran o no quieran, las madrecitas nos mantienen a nosotros. Por lo menos ellas diario se van a su chacra, salen a las 8, después de que envían a sus hijos a su escuela, salen, y ellas trabajan diario, a la 1 regresan de su chacra o a las 2. Y lo tienen mantenido su chacra de yuca, ahí se dedican más en su yuca, es su trabajo de ellas que se dedican diario. Y nos dan de comer a sus hijos y a su esposo. ¿Y su esposo qué hace? No ponen lo que es del trabajo de la familia. Entonces, esa debilidad tenemos en las comunidades. (E.11.1)

Mientras que para las mujeres no ha cambiado tanto el estilo de vida, ya que mayoritariamente siguen dedicándose a su chacra, al igual que tradicionalmente, aunque bajo condiciones peores respecto a productividad, se ha producido un mayor cambio en las tareas relacionadas a los hombres, para los cuales, en cuanto al sustento familiar, una de las actividades principales era la de la caza, que hoy en día es muy escasa. Mientras que entonces, por un lado, no asumen tareas identificadas como propias de la mujer, por el otro lado, son limitadas las oportunidades alternativas que encuentran en la actualidad para generar economía para el hogar:

Otra de las debilidades muy primordiales que yo observo, es, por ejemplo, las comunidades, para qué, sí producen, producen. Pero el problema es cómo trasladar, como importar o exportar el producto. En este caso, las instituciones locales no están aportando, no están gestionando. Entonces, eso ya trae bastante debilidad. (...) La gente siembra, pero simplemente para el consumo. Si sembró, por ejemplo, cinco hectáreas de plátano, no pueden trasladar porque es dos días de caminata. Entonces, ¿ahí qué quiere? Carretera, pero no hay, no hay presupuesto para poder ejecutar. Entonces, en este caso, ¿no?, a veces no lo hacen, y pocas personas que viven cerca a carretera están produciendo poco. Entonces, permite que ellos, no tengan un ingreso como para salir o superar las condiciones en que ellos están. Entonces, aún siguen en la pobreza, siguen en la pobreza. Yo creo que, con taller, con capacitación en lo que es aspecto económico, bastante hay que trabajar en eso, y que las instituciones locales que también apoyen bastante en los proyectos agrícolas, ¿no?, mayor parte para vender. Eso permite, permite mayor parte, que ellos puedan despertar, o puedan mayor parte interesar, ¿no?, a producir más y ofrecer el producto. Eso falta trabajar bastante eso, por eso es que por mientras siguen ahí. Ellos están en proceso de recién cambiar o aprender. (E.2.1)

Las coincidencias y al mismo tiempo discrepancias en las opiniones vertidas por los gestores, el líder, la lideresa y el dirigente, todos ellos awajun, reflejan las tensiones generadas en el complejo proceso de cambio de vida en el que se encuentra el pueblo awajun, entre su identidad como tal y la realidad nacional o global a la que están vinculados, que requiere de adaptaciones y nuevas conceptualizaciones y estrategias para generar calidad de vida – tãjimat pujut por parte de ellos, así como

que también de cambios en el contexto o condiciones del entorno, en términos de Martha Nussbaum, las capacidades combinadas.

Si para los mismos pobladores awajun hay discrepancias al respecto, es complicado esperar que personas externas tengan un concepto claro en cuanto al tãjimat pujut, como podemos observar en el siguiente testimonio:

El gran tãjimat, como dicen ellos, ¿no? Bueno, eso se puede entender de diversas maneras, ¿no? Tú puedes asumir que es un discurso político, o puedes asumir que es un discurso, de repente simbólico, en términos culturales, o ... No necesariamente tú encuentras un horizonte claro sobre lo que ellos quieren decir con eso, ¿no? Porque las organizaciones políticas son más una expresión política a veces de grupos al interior de todo este sector, porque, aunque muchos creen que no es así, el pueblo awajun wampis o las comunidades nativas no tienen precisamente una característica única. Hay una diversidad de grupos sociales al interior de ellos. Hay diferenciaciones sociales que muchas veces se tapan apelando al recurso cultural, al recurso de la identidad. Y a veces, de acuerdo como cada grupo enarbola su reivindicación, el famoso gran tajimat, ¿no?, el bienestar total, el bienestar final, a veces se reduce a eso, ¿no?, a una expresión política, más que a un proyecto concreto. (E.1.1)

Se asocia la concepción de tãjimat pujut a una expresión política, teórica, poco clara y de pronto no necesariamente compartida por toda la población awajun, que, como se indica en el testimonio y se ha podido constatar en la presentación de las características del pueblo en el capítulo 3.1, no comparte siempre las mismas características.

De pronto, esta consideración como algo teórico, ajeno a la práctica, se debe a que se trata de un constructo en proceso de definición, para el cual todavía no se cuenta con las capacidades necesarias para ponerlo en práctica por parte de la población, así como de las oportunidades por parte del entorno, sobre todo de nivel económico en sentido monetario, que es el más sentido por la población, como veremos a continuación en lo que respecta a las concepciones de pobreza.

5.1.1.2 Concepciones de pobreza

Se presentan a continuación diferentes respuestas emitidas en el marco de las entrevistas para conocer los diversos matices relacionados a la concepción de pobreza y la respuesta que emiten a la adscripción que se les ha hecho como pobres:

¿Quién dice eso? Para mí, no, nosotros, los pueblos indígenas, no somos pobres, pero económicamente dependemos, ¿no?, económicamente para sacar hacia adelante nuestros hijos, ¿no? Eh, comparando pobre, en Lima hay cantidad de personas que no tienen su casa, no tienen su terreno donde hacer su chacra y a veces duermen en calle, andan en los basureros buscando algo, ¿no? Pero los pueblos indígenas no. Nosotros tenemos espacio grande, haces lo que quieres, trabajas lo que quieres, gozas con todo, ¿no?, hay de todo. Nosotros no somos pobres. Económicamente tenemos nuestras dificultades. (E.10.1)

Por naturaleza, la Amazonía, la zona awajun wampis – parte de mestizos, en la zona donde vivimos, económicamente somos pobres, pero la naturaleza tenemos hasta demás. El problema está en que las inversiones o los trabajos se hagan a través de los gobiernos locales razonablemente. Y eso es uno de los problemas que tenemos nosotros en la zona. Los hogares no son pobres en cuanto a los recursos, pero sí económicamente. (E.2.3)

Bueno, dependiendo de cómo se concibe la pobreza, ¿no? Porque, ellos no se consideran pobres, ¿ah? Económicamente les falta. ¿Por qué? Porque no hay

oportunidad de dónde puedan vender su producto, al menos lo que siembran, ¿no? Yo tampoco lo considero pobre, lo que falta es oportunidad. (E.1.2)

Bueno, awajun pobre... Bueno, pobre sería en un término económico, ¿no?, eso podría ser. Pero no somos pobres, tenemos todo nosotros, la yuca gratis, no compramos, no gastamos, y podemos tener, si tenemos piscigranja tenemos peces gratis. Sólo en económico, en ingreso económico, pero pobres en alimentación, no creo que seamos pobres. Yuca no nos falta, tenemos todo. Entonces, hablando empresarialmente, hablando económicamente, ahí eso seríamos pobres. Pero en alimentación o de forma de vivir nosotros tenemos. Todos tienen su chacra. Se alimentan. (E.11.1)

No son pobres, porque si hablamos de pobreza... Bueno, para mí, denominar a una persona pobre es como si careciera de habilidades, ¿no?, de poder desarrollarse ante la sociedad, ante este mundo en el que hoy vivimos, ¿no?, que es muy competitivo. Entonces, lo que a ellos les falta es, creo yo, ¿no?, oportunidades. Muchas veces el Estado trata de darles todo y ellos no valoran. Entonces, las oportunidades que yo estoy pidiendo no es de darle algo, sino de abrirle espacio en los cuales ellos puedan desarrollarse. (E.5)

Identificamos que el factor asociado al término de pobreza es el económico, entendido como la carencia de liquidez monetaria; causada por la falta de oportunidades, sobre todo para vender sus productos y obtener así ingresos monetarios. Porque, de acuerdo con su valoración, tienen satisfechas las necesidades de vivienda, alimentación y posesión de su chacra, a diferencia de otros sectores “pobres” existentes sobre todo en los ámbitos urbanos.

Esta percepción difiere con la de dos personas hispanohablantes entrevistadas, que trabajan en instituciones locales y llevan muchos años viviendo y trabajando en Condorcanqui, pero que no son oriundas del lugar. Tienen otro concepto de pobreza, que va más allá del aspecto netamente monetario:

La pobreza no se mide solamente en términos monetarios, es mucho más, el concepto de pobreza es mucho más amplio. Creo que en la actualidad hemos superado ese concepto economicista, ¿no?, de que la pobreza era solamente porque no tenías un sol en el bolsillo. Acá a veces les digo, acá hay gente que baja al río y saca dos, tres, hasta cuatro gramos de oro. ¿Qué hace con eso? Eso no lo vuelve rico, no lo vuelve un hombre pudiente. Porque véalo a su hijo, no tiene DNI, no tiene educación, no tiene salud. Entonces, eso es pobreza. (...) Hablar de la pobreza, de la superación de la pobreza en el país no es tan fácil, ¿no?, porque a veces “sí, hemos superado la pobreza” se dice tan fríamente, cuando hay muchas cositas que nos indican que de repente tenemos todavía mucho por hacer. (E.1.1)

Su prioridad de ellos es ver día a día qué comen, porque son pobres extremos pues, su prioridad de ellos es día a día ver qué le dan a sus hijos de comer ese día. (E.3.2)

En la mayoría de las conceptualizaciones del término de pobreza por parte de diferentes personas entrevistadas predomina una fundamentación económica. Además, se puede observar en los enunciados, emitidos por awajun y una persona hispanohablante nacida en Condorcanqui, que los awajun por lo general no se consideran o son considerados como pobres de por sí, sino que se encuentran en situación de deficiencia económica debido a una falta de oportunidades externas, ajenas a ellos como awajun.

¿Y cómo son las concepciones en cuanto a la “inclusión social”?

5.1.1.3 Concepción de inclusión social

Detectamos que igualmente hay diferentes concepciones acerca de lo que es la inclusión social y que mayormente no comprenden la concepción del MIDIS, vinculada a la ciudadanía y a los derechos humanos, a excepción del representante de la Unidad Territorial del Programa JUNTOS Amazonas Condorcanqui, que responde al respecto:

Mira, la inclusión social. ¿Qué entenderíamos por inclusión social? Sería trasladar un grupo de personas que no están gozando de sus derechos como ser humano, como ciudadanos, ¿no? Digamos que tenemos un grupo con esas características. Y si nosotros logramos que ese grupo luego de un determinado proceso se vaya incluyendo dentro de un proceso de ciudadanía, donde va adquiriendo sus derechos, donde va ejerciendo sus derechos, entonces, estamos yendo en un proceso de inclusión social, no culminado de repente, con muchas falencias ¿no? (E.1.1)

El resto de las personas entrevistadas, tanto awajun como hispanohablantes, oriundas de Condorcanqui y de otros lugares que se han pronunciado al respecto, tienen una comprensión diferente de la inclusión social.

Existe, por ejemplo, la definición de un representante awajun del sector educativo, para el cual inclusión social es un programa del gobierno que da oportunidad a los pobres, principalmente en forma de apoyo económico. No considera la labor del sector educativo como un factor de la inclusión social:

Bueno, inclusión social es un programa que hace el gobierno y es, ya, da oportunidades para todos. Sí. Entonces, es importante. Y a todos, a los hermanos awajun que están, que se encuentran en la pobreza, algo le llega ese beneficio de apoyo. Entonces, o sea, que incluye a todos. Sí, si es importante inclusión social. (...) Bueno, yo por mi parte, que trabajo acá, solamente prestamos el servicio en la parte administrativa y en la parte pedagógica. Solamente nosotros, con todos los equipos que trabajamos, solamente ya hacemos acompañamientos, monitoreos a las escuelas. Directamente como UGEL nosotros no somos gobiernos. Por eso, no damos algunos apoyos, algunos beneficios para que le puedan servir a la población. Hasta estos extremos nosotros no podemos darle, porque nosotros no somos gobiernos locales y no manejamos económicamente. (E.4.1)

Hay una asociación de la inclusión social con la asistencia, posiblemente producto de la tradición asistencialista de las políticas y programas sociales del Estado.

Para un representante hispanohablante del sector educación, de manera similar, inclusión social significa ser partícipes de programas del Estado, pero a diferencia de la percepción anterior, sí considera a los sectores sociales como contribuyentes de la inclusión social:

Mmm, que sean partícipes, beneficiarios de los diferentes programas que el Estado proporciona, ¿no? Educación, por ejemplo, que sean parte de la educación, que sean parte del aprendizaje de sus hijos, de Qali Warma, esas cosas que hablamos también, ¿no? Que todos sean parte de ello. (E.7)

En la respuesta de otro representante del sector educación podemos identificar que define la inclusión social como un programa del Estado que, por un lado, no considera las especificidades propias como grupo indígena, pero que, por otro lado, conlleva a asumir responsabilidades en cuanto a salud y educación de los niños:

Bueno, primero, el concepto que le dan no me gusta. Yo no estoy de acuerdo con ese inclusión social, ¿no? Significa que nosotros no seríamos un grupo social que estemos bien organizados, que tengamos nuestras propias normas de convivencia

dentro de la familia, en la población. Nosotros también somos una población bien organizada, bien definida, tenemos nuestras propias leyes como pueblos indígenas, las responsabilidades... entre varón y mujeres, hay específicas. Entonces, este, ¿no?, solo que es un programa del Estado, que de alguna manera sí nos facilita, ¿no?, de, de también ser parte de, de asumir mucha responsabilidad, muchos compromisos en cuanto a dar educación a nuestros niños y también, este, por decir eso del control permanente, la evaluación permanente del crecimiento de la niñez, eso es interesante, podemos conocer, sí. Es importante, ¿no? (E.4.2)

Una persona entrevistada hispanohablante que viene trabajando poco tiempo en la zona tiene otra percepción: considera la política de la inclusión social desde el gobierno como asistencialista y poco sostenible, cree necesario potenciar la parte agrícola para evitar el riesgo del asistencialismo. Además, opina, se requiere de mayor asignación presupuestal:

Para mí el decreto supremo que ha sacado el gobierno que habla de inclusión social, no es efectiva. Primero, no hay plata para los sectores y al no haber plata para los sectores hay limitaciones en todo, infraestructura, recursos humanos, logística, implementación, todo eso, ¿no? Segundo, de que esta inclusión social para mí es irregular porque no ve cómo debe de ser. Ellos lo miran de arriba. Tú te vas a una casa de una comunidad, es diferente su forma de alimentarse, es diferente su forma de vivir y no gozan de los derechos. Y lamentablemente, para mi punto de vista ideológico, son programas asistencialistas que no van a repercutir mientras no se mejore la agricultura. Punto de vista personal Piloto número 1, eje principal número 1 es la agricultura. Si no se mueve eso, los proyectos productivos, no se mueve desde el punto de vista agropecuario, no va a cambiar, por más que hagamos monitoreo, por más que hagamos seguimiento, por más que venga dinero para darle sostenibilidad, no va a cambiar. Porque primero es la agricultura para que mueva el resto y haya sostenibilidad. (E.6.1)

Y finalmente, una persona entrevistada awajun coincide en cuanto a la necesidad de la mayor asignación presupuestal y del riesgo del enfoque asistencialista de algunos programas:

Pienso que sería mayor, mayor, mayor asignación presupuestal. O sea, no solamente en el discurso se puede cumplir, ¿no? Tiene que haber mayor asignación presupuestal en educación, salud y la parte productiva. Porque tampoco hay que darle todo así gratis. También hay que enseñarles cómo tienen que producir. Cuando JUNTOS empezó a intervenir, las organizaciones de base han dicho: No acostumbres mal a mi gente. Trae más proyectos productivos para que ellos siembren y vendan su producto. (E.1.2)

En los testimonios podemos apreciar, que las personas entrevistadas identifican distintos elementos de la 'inclusión social' de manera crítica. Así por ejemplo hay una valoración de la importancia del compromiso con la educación y salud infantil, pero al mismo tiempo el sentimiento que el programa no reconoce la organización de la comunidad y capacidades de los awajun. Y se advierte también el riesgo de la entrega de dinero sin contraprestación alguna de trabajo. Igualmente echan en falta un mayor componente de inversión de desarrollo en la zona, sobre todo en cuanto a temas agropecuarios o productivos.

Basándonos en la opinión de Flicka Barklay, pareciera que hay otras concepciones en cuanto a lo que implicaría la inclusión social para un pueblo indígena como el awajun. ¿Son otras las estrategias que se requieren para una verdadera inclusión social de los diferentes pueblos a nivel nacional?

Veamos a continuación cuál es la concepción de desarrollo por parte del gobierno local, así como las concepciones de educación y salud por parte de los respectivos sectores responsables.

5.1.1.4 Concepción de desarrollo por parte del gobierno local

Encontramos mención de las características socioculturales de la población de la provincia de Condorcanqui en el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui 2008-2021, que cuenta con la siguiente visión de desarrollo regional⁹⁶:

A.- VISIÓN DE DESARROLLO REGIONAL

Visión al 2021

Condorcanqui es una Provincia de frontera intercultural, agroforestal, líder en producción orgánica de cacao, plátano y manejo de recursos forestales, pecuaria, acuícola, que promueve el turismo; donde niños, niñas, adolescentes, y población en general, acceden a servicios de salud, educación y justicia de calidad; con pueblos indígenas que reivindican su autonomía e identidad; ordenada territorialmente e integrada con vías de comunicación y en armonía con el medio ambiente.

Elementos claves presentes son la interculturalidad, la agroforestería y producción agropecuaria, el turismo y el acceso de niñas, niños, adolescentes y población en general a servicios de salud, educación y justicia de calidad. Se menciona además a los pueblos indígenas y su reivindicación de autonomía e identidad, reconociendo así a la población mayoritaria de la provincia. Identificamos además un fuerte énfasis en la economía productiva, con un buen manejo de los recursos naturales.

Centrándonos en el tema de la tesis y con ello en los aspectos de salud y educación, señalamos la línea estratégica de Educación, salud, acceso a justicia e identidad intercultural⁹⁷ *“busca poner énfasis en lo social sin descuidar una perspectiva integral del desarrollo provincial, donde la educación, la salud, el acceso a la justicia y la afirmación de las identidades individuales y colectivas sean prioritarias no solo porque aportan al fortalecimiento de capacidades, sino además porque contribuyen a generar y consolidar otros procesos de desarrollo que requieren de una población realizada en aspectos fundamentales de la vida, como acceder a la educación y la información, gozar de salud, longevidad y una vida saludable, acceder a la justicia y afirmar su identidad social y cultural”*.

Identificamos en este enunciado paralelismos con la concepción de Amartya Sen y de Martha Nussbaum, en cuanto a las capacidades de las personas como base para el desarrollo.

Bajo esta línea estratégica se consideran los siguientes objetivos estratégicos⁹⁸, que se relacionan educación, salud y nutrición, respecto a los cuales giran las condicionalidades que deben cumplir las/os beneficiarios/as del Programa JUNTOS:

- Fortalecer la educación intercultural con equipamiento, incremento de plazas docentes, capacitación, supervisión y monitoreo;
- Fortalecer la salud y la nutrición de madres, niños y niñas y adolescentes, con perspectiva intercultural;

96 Municipalidad Provincial de Condorcanqui 2008, p. 76

97 Ídem, p. 81.

98 Ídem, p. 86.

- Fortalecer el uso y práctica del conocimiento curativo ancestral de las plantas medicinales de Condorcanqui.

Respecto a este importante punto de concepción de desarrollo del gobierno local, el Programa JUNTOS puede considerarse como un aliado estratégico de la política local de desarrollo.

5.1.1.5 La concepción de la educación por parte del sector educativo a nivel local

En la provincia de Condorcanqui se cuenta con un Proyecto Educativo Local (PEL), que fue diseñado en el marco de un proyecto educativo con enfoque EIB con asistencia técnica de FORMABIAP-AIDSESP y que parte de la realidad poblacional mayoritariamente indígena.

Cuenta con la siguiente Visión al 2021⁹⁹:

El Proceso de Formación integral y continua de los educandos se ha constituido en un sistema de educación de calidad con enfoque intercultural bilingüe que se expresa en el ejercicio de valores, la defensa del territorio y conservación de recursos naturales que toma en cuenta los conocimientos y tecnologías propias, así como de otras culturas, promoviendo la equidad de género y potenciando una educación social y productiva, que contribuya al desarrollo humano sostenible local, regional y nacional.

El punto de partida y orientación general “deben tener como base la realidad ecológica, socioeconómica, cultural, las soluciones de los problemas, el logro de las aspiraciones de la comunidad local y de pueblo, así como las prácticas, estilos y ritmos de aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes. Esto se complementa con una visión que los aprendizajes deben desarrollarse en diferentes espacios de la comunidad, principalmente en el marco de actividades socio-productivas, así como en diferentes momentos del día, respetando las prácticas propias de acceso, transmisión y socialización de los conocimientos en concordancia con su cosmovisión y cultura”¹⁰⁰.

Según la visión de los pueblos awajún y wampis, como se menciona en el PEL, la calidad de la educación no solamente debe medirse en función al dominio de la lectura, la escritura y el manejo de las operaciones matemáticas, sino que también debe tenerse en cuenta el desarrollo de capacidades y actitudes que se orienten a la defensa del territorio, el manejo sostenible de sus recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida¹⁰¹.

Un especialista del sector educación nos da la siguiente explicación:

Bueno, sobre la educación, en nuestro pueblo, lo que era una educación propia ya de awajun y wampis, era una educación donde los niños, los jóvenes, las mujercitas también aprendían de manera integral ya. O sea, no había así divisiones, ¿no?, de aprendizaje. Entonces, donde ya, las personas cuando llegaban a ser adultas, adultos, ya eran capaces de realizar cualquier tipo de actividad dentro de la sociedad. Entonces, es una educación ya para la vida, ahora que decimos para tajimat pujut, ¿no? Todo estaba diseñado y la meta era eso, una educación que ya, en donde se aprendía a practicar buenos valores. Más que todo, antes era, la persona tenía valor porque practicaba buenos valores. (E.4.2)

99 Municipalidad Provincial de Condorcanqui /UGEL-C/ AIDSESP- FORMABIAP 2012, p. 52

100 Ídem p. 47

101 Ídem, p. 48

Adicionalmente cabe mencionar, que existe en el sector educativo a nivel nacional una política de Educación Intercultural Bilingüe, que promueve el diseño de políticas educativas por y para los pueblos indígenas. Esta es una definición acerca de lo que es una escuela intercultural bilingüe: “...una escuela intercultural bilingüe es aquella que brinda un servicio de calidad a niñas/os de los tres niveles educativos que pertenecen a un pueblo indígena. “En esta escuela, los estudiantes logran óptimos niveles de aprendizaje al desarrollar un currículo intercultural bilingüe que considera los conocimientos de las culturas locales articulados a los de otras culturas, cuentan con materiales educativos pertinentes en las lenguas originaria y en castellano y tiene docentes formados en EIB que manejan la lengua de los estudiantes y el castellano, y desarrollan estas dos lenguas desde un enfoque intercultural.”¹⁰²

La UGEL IBIR – Imaza, de reciente creación, al momento del trabajo de campo no contaba con instrumentos de gestión propios. No obstante, cabe mencionar que el personal que labora en dicha instancia, al igual que en el caso de la UGEL Condorcanqui, es mayoritariamente awajun.

Identificamos que la conceptualización de la educación desde el sector en el nivel local parte de la realidad sociocultural de la población de la provincia con énfasis en el medio en el que viven y que es de suma importancia para su vida – el bosque, el territorio. Esto se debe principalmente a que los docentes que laboran en las instituciones educativas y en la parte administrativa del sector educativo local son mayoritariamente awajun y wampis.

5.1.1.6 Concepciones de salud por parte del sector salud a nivel local

Las respuestas recogidas sobre este punto dejan entrever que hay una gran brecha de entendimiento entre la concepción de salud por parte de la población awajun y la que tiene el sector y en base a la cual se brinda el servicio en las diferentes postas de salud. A continuación, las opiniones contrastadas:

La cosmovisión del awajun es que él nunca se va a enfermar, porque el awajun es sano, es waimaku, es visionario. (E.3.1)

El concepto de ellos es: si me siento bien, entonces no estoy enfermo. Entonces, puedo tener VIH, puedo tener tuberculosis almacenada, puedo tener parásitos, pero mientras me sienta bien, mientras no tenga dolor de cabeza, mientras no tenga dificultad al caminar yo estoy bien, estoy sano, ¿no? No está muy bien claro el concepto de diabetes, por ejemplo, es una enfermedad degenerativa y que está presente, y el cáncer que también se presenta, el VIH y la sífilis de igual manera. Entonces, ese concepto hace pues de que el personal tenga un desencuentro ahí. (E.3.3)

El concepto de enfermedad en una comunidad es, se enferma alguien en la casa, todos nos enfermamos. ¿No? Se comunican entre ellos y todos llegan. Si hay un parto inclusive, todos llegan a esa casa a esperar que se dé el desenlace, sea bueno, sea malo. Pero todos participan. Llegan los abuelos, llegan los tíos. (...) Es el concepto de familia y de enfermedad. O sea, no simplemente es que la persona esté enferma, sino toda la familia está enferma. Y hay inclusive el concepto de que toda la comunidad llega a enfermarse. (E.3.3)

Ellos, mientras no se sientan enfermos no acuden. El puesto puede estar al lado de su casa, pero mientras ellos no se sientan mal, así en una etapa ya crítica, recién se acerca, recién creen que el puesto los puede ayudar. Mientras

102 MINEDU 2013b, p. 42

que ellos puedan tomar alguna bebida, algún brebaje u otras alternativas que ellos puedan encontrar, y si lastimosamente tomando se sanaron, ya nunca más van. Pero cuando ya están graves, en una forma ya crítica digamos, en un estado crítico, recién se van al puesto. Ahí sí dicen, sálvame, prácticamente. Ahí es donde que el personal de salud lucha bastante en ese tema porque a veces se siente amarrado de manos porque están tan graves y te dicen todavía que tienes que salvar, y sino tú, o sea todavía amenazan. Pero bueno, más que amenaza, la misma situación, el momento será que ellos también actúen así, ¿no? (E.3.2)

Podemos deducir, que hay menor acercamiento en cuanto a la concepción de salud por parte del sector responsable, a diferencia del sector educación.

A pesar de no haber obtenido ningún instrumento de gestión del sector salud en el nivel local y poder analizar así la concepción de salud que guía las estrategias de intervención en el nivel local, se ha podido constatar, que, a pesar de que la mayoría de los profesionales que laboran en dicho sector provienen de otras regiones del país, hay personal que vive y trabaja tiempo en la zona y conoce la concepción de salud de la población awajun.

No se ha constatado en esta investigación que exista por parte del Ministerio de Salud una norma acerca de la atención de salud con enfoque intercultural, más allá de la atención del parto vertical y algunas adecuaciones que se dan muchas veces en el marco de proyectos de desarrollo pero que luego mayormente no tienen continuidad porque no son asumidas por parte del sector.

5.1.1.7 Síntesis

Ningún grupo poblacional es totalmente homogéneo. Y los procesos de encuentro entre Estados y poblaciones indígenas con concepciones de vida y desarrollo diferentes son muy complejos. Esto es lo que se refleja *grosso modo* en el análisis de concepciones y definiciones relacionadas a desarrollo dadas por awajun e hispanohablantes en el ámbito local de Condorcanqui e Imaza.

Identificamos, en un primer momento, que no hay unanimidad en cuanto a las concepciones del buen vivir (*tâjîmat pujut*), pobreza e inclusión social y que éstas se encuentran en la tensión entre la tradición cultural y la realidad de vida actual en la que vive la población awajun con una mayor relación con la realidad nacional y el Estado.

Mientras que hay una definición concreta en lo que respecta al *tâjîmat pujut* – buen vivir - por parte de un líder, una lideresa y un dirigente awajun, jóvenes awajun consideran el concepto como un constructo teórico, que no existe en la actualidad. Y claro, en la actualidad, como coinciden los líderes y el dirigente, apenas existen awajun que vivan *tâjîmat*, porque todavía no se cuenta de pronto con las estrategias, condiciones y oportunidades necesarias, tanto por parte de la población awajun como del contexto – en sentido de capacidades combinadas de Nussbaum-, para que ello se generalice a un mayor número de población.

Estas discrepancias en las concepciones las identificamos igualmente en cuanto a la comprensión de los términos de pobreza e inclusión social. La concepción de pobreza para los pueblos indígenas es distinta a la de los hispanohablantes, no se sienten pobres per se, sino en su relación con el entorno nacional.

Las concepciones de pobreza e inclusión social, al igual que la definición del *tâjîmat pujut*, son construcciones sociales y políticas, todas ellas vinculadas a concepciones de desarrollo, que también son construcciones.

En lo que respecta a las concepciones locales de desarrollo, educación y salud a nivel de instituciones como el gobierno local y los sectores salud y educación,

podemos identificar que tanto la Municipalidad Provincial de Condorcanqui y la UGEL Condorcanqui incorporan en sus instrumentos de gestión la realidad sociocultural de la población, contextualizando sus políticas mediante el enfoque intercultural.

En lo que respecta al sector salud, se ha podido identificar reconocimiento de una concepción de salud del pueblo awajun por parte de representantes del sector, que al mismo tiempo han enfatizado las limitaciones que encuentran para poder responder a través de la atención del sector a dichas concepciones de salud.

A continuación, se analiza la pertinencia de las estrategias que se implementan desde los sectores sociales educación y salud para atender a la población awajun.

5.1.2 Logros y dificultades en la adecuación de estrategias a la realidad sociocultural de Condorcanqui e Imaza por parte de los sectores educación y salud

Se analiza el nivel de pertinencia sociocultural en las estrategias de implementación por parte de los sectores educación y salud, ambos vinculados al programa JUNTOS por las corresponsabilidades que deben cumplir las/os beneficiarias/os. Además de ello se hace referencia a aspectos de calidad de los servicios brindados por ambos sectores que se ha podido recoger en el marco del trabajo de campo y que han sido enunciados en su mayoría por parte de representantes de los mismos sectores.

5.1.2.1 El sector educación

La UGEL Condorcanqui, como hemos identificado arriba, contempla la realidad socioeducativa de la población que atiende, a la cual responde mediante el enfoque intercultural. Este enfoque de educación intercultural y bilingüe (EIB) tiene cierta trayectoria, existe a nivel nacional una formación especializada de docentes en EIB desde fines de los años 80, currículos y materiales educativos con enfoque EIB, al menos en el nivel de educación primaria y más recientemente en el nivel de educación inicial. No obstante, y a pesar de ello, la aplicación del enfoque EIB es compleja, como lo mencionan los representantes entrevistados del sector, tanto en Imaza como en Condorcanqui. Cabe precisar, que el personal entrevistado del sector educación es indígena. Y su sentir es el siguiente:

Los maestros algo saben de educación, pero más allá al fondo no hay concepción de cómo para llevar esa política de educación intercultural bilingüe. Eso para nosotros es nuevo, esa interculturalidad. Eso nosotros todavía no damos iniciativa. Todavía hay muchas tareas que hacer. Pero, yo siempre he dicho, nosotros convivimos con ese concepto, practicamos, hacemos, pero no organizamos ese concepto. A pesar que vivimos, pero no fundamentamos, no podemos dar el concepto de educación intercultural bilingüe. Entonces yo siempre he dicho, disculpando a los hispanohablantes: "Sin ser awajun, sin ser indígenas, ellos estudian y saben profundizar, dar el concepto y vienen a darnos taller. Y nos capacitan, pero nosotros también queremos llegar en eso. En eso queremos llegar, cómo sería el mundo awajun hacia la educación. Entonces yo siempre he dicho educación awajun, ya debería existir su pedagogía awajun también. Donde ya un awajun, niño awajun tiene que aprender su educación en su chacra, en los ríos, en el monte, en donde esté el agua. Ahí, en ese espacio el niño awajun tiene que aprender, jugando, recreándose, en el monte. No tiene que estar encerrado en el aula. Para awajun, estar en el aula encerrado es como una cárcel. Entonces, un awajun tiene que despejarse su mente en el monte, en donde están los bosques, ahí están las piedras, están las carachamas, ahí están los bejucos, su columpio, su recreación. Ahí está la naturaleza. Eso sería. Y esa naturaleza tiene que ser, ¿cómo podemos decir?, relacionado en el currículo EIB

que está elaborado. Y el currículum EIB tiene que ser ahí relacionado con el calendario comunal de la biodiversidad. Con eso tiene que estar relacionado. (...) Nosotros ahora solamente somos imitadores nada más. Lo que nos dicen, así hagan, cumplimos, pero de nosotros no sale. (...) No se aplica. Porque falta la creatividad. La iniciativa del docente. (...) Nosotros, de nosotros tiene que salir. Desde awajun tiene que salir esa ideología, los conceptos del mundo awajun. (E.4.1)

La UGEL con el equipo de personal que tiene está muy lejos. No trata de incorporar la propuesta o la visión de educación EIB, lo que tratamos bastante, ¿no? Porque ahora en la UGEL solamente cumplimos lo que es la parte administrativa. Llega un documento, tenemos que cumplir, sacar datos, sacar información y no hay momentos o tiempos para nosotros como especialistas wampis o awajun salir a visitar las comunidades, realizar reuniones con los padres de familia, socializar qué problemas hay, o qué fortalezas tienen ellos de parte de nosotros como responsables del sector educación, qué podemos aprovechar de ellos. Osea, en realidad no promovemos como UGEL la participación activa de los padres de familia que pertenecen a nuestro pueblo awajun wampis. Entonces, nos preocupa mucho, pero de repente hay todavía vacíos que debemos de trabajar y poder ir recuperando de alguna manera, ¿no?, los buenos valores y los buenos conocimientos y saberes de nuestra cultura. (...) Está faltando bastante, para que ya la UGEL, como una institución responsable del sector educación a nivel local y como aprovechando la diversidad cultural en nuestra provincia pueda diseñar una política bien definida con el enfoque de EIB. Falta implementar también un buen diseño curricular que responda a las demandas, a las necesidades de la niñez, ¿no?, siempre pensando que el niño indígena o la niña indígena ya sea capaz de desenvolverse en cualquier lugar, sitio, país. (E.4.2)

Además, encontramos otras dificultades en el sector educación que interfieren en la calidad del servicio que se brinda en las IIEE. Menciona un especialista de la UGEL - Condorcanqui:

Los insumos que laboran en las comunidades los directores en las escuelas tienen muchos vacíos también. O sea, hacen a veces por cumplir no más. Elaboran, dibujan, grafican, después presentan a la UGEL y en la UGEL como no hacemos seguimiento pues, entonces, y además que ahora el mayor porcentaje de los docentes contratados son jóvenes, algunos tienen primer ciclo, segundo ciclo, tercer ciclo, y bueno, tienen ciclos avanzados. (E.4.2)

Se corrobora esta información con un cuadro consolidado del personal docente del ámbito jurisdiccional de la UGEL Condorcanqui, en el que consta que el año 2016 han estado laborando 607 docentes con estudios pedagógicos inconclusos de un total de 1413 docentes, que viene a ser casi un 43%.

Dadas las debilidades en el sector educativo, cuyos resultados se evidencian en los bajos logros de aprendizaje de alumnas/os que arrojan las evaluaciones censales del Ministerio de Educación -como ya se ha evidenciado en el capítulo III de la contextualización de esta investigación- el MINEDU está implementando el Programa PELA con enfoque EIB, que depende de la DIGEIBIRA:

Sus especialistas están contratados por Ministerio de Educación, pero también dependen de DIGEIBIRA, entonces DIGEIBIRA la política es EIB. Entonces, es una fortaleza, ¿no?, que tenemos nosotros también como UGEL. Ellos tienen algunos alcances de parte de la responsable de DIGEIBIRA, ¿no?, sobre el tema de EIB, cómo tienen que diversificar cuando elaboran su planificación curricular,

qué insumos deben tener para la planificación en sí como calendario comunal.
(E.4.2)

El Programa PELA fortalece a los docentes en todas las áreas, no en las que usualmente se han priorizado, que son comunicación y lógico-matemática. De esta forma el enfoque intercultural resulta también fortalecido de manera integral:

Hemos contratado ASPIs para el nivel inicial, ASPIs para comunicación lengua originaria, ASPIs para comunicación castellano, ASPIs para matemática, ASPIs para personal social y ciencia y ambiente. Cada uno tiene su responsabilidad. En cada red van a venir un equipo.

No obstante, existe por otro lado una preocupante problemática que impacta negativamente en la calidad de los servicios por parte del sector educativo. Se refiere al acoso sexual a menores, como se describe en una publicación:

“En los últimos años se ha observado un alarmante incremento de las denuncias de violaciones sexuales a menores de edad que involucran directamente a los docentes de las escuelas rurales; principalmente en las Comunidades Nativas de Condorcanqui y Bagua. Desde el año 2004, en la provincia de Bagua se vienen abriendo procesos administrativos contra docentes por violencia sexual en agravio de alumnas indígenas. En muchas ocasiones, estos reclamos no son tomados en cuenta por las autoridades locales, quienes consideran estas prácticas como parte de las tradiciones familiares. Las instituciones educativas son complacientes con los acusados y le restan importancia a lo sucedido, una vez que se ha compensado al padre de la agraviada.”¹⁰³

Esto se corrobora en el Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social de la Provincia de Condorcanqui – Amazonas del año fiscal 2016, en cuyo anexo se encuentra el Oficio N° 299-2016 de la UGEL - Condorcanqui, en el cual se informa que para el 2015 hay 220 docentes con procesos administrativos entre ellos: 35 por presunto acoso sexual, un número considerable, que no garantiza que las IIEE sean realmente seguras, en especial para las niñas.

El acoso sexual constituye un muy serio problema y riesgo para la seguridad sobre todo de las niñas que asisten a las escuelas; dado que resulta fundamental que, además de la pertinencia y la calidad del servicio educativo, las instituciones educativas sean lugares seguros para sus alumnas/os en los que no se violen sus derechos.

5.1.2.2 El sector salud

A diferencia del sector educación, el enfoque intercultural en el sector salud está mucho menos establecido, ya sea a nivel teórico y menos todavía a nivel práctico. La mayoría del personal profesional que trabaja en los establecimientos de salud es de origen hispano que viene a laborar a la zona, pero que es proveniente de otros lugares y realidades, a diferencia del sector educación, donde la mayoría de los docentes son de la zona.

En el sector salud hay tímidos intentos de implementar estrategias interculturales, pero son puntuales, y dependen en gran parte de la disposición personal de los trabajadores del sector, como explicó un representante de salud que tiene tiempo trabajando en la zona:

Sí se hacen actividades, se hacen las adecuaciones, ¿no? El mismo personal, antes de hacer la intervención, los que ya tienen tiempo, permiten pues que las personas hagan el proceso que ellos tienen de atenderse en un lugar particular

103 Terra Nuova 2011, p. 53

para ver si es que se trata de brujería, de daño, que es de lo que ellos tienen concepto, ¿no? Si es que murió de un momento a otro es daño. Y luego pues, pueden ser atendidos, porque no es que ellos se nieguen rotundamente o totalmente no quieran saber, ¿no? Dan la posibilidad, pero nosotros también somos abiertos que ellos expresen y luego cuando se hace la atención pues ya se les diagnostica y efectivamente se les da. (...) El personal de salud entiende, ¿no? Entiende que tiene que adecuarse a estas actividades, ¿no? Inclusive el tema de la intervención en una familia con la presencia de las personas ahí, con la autorización del jefe de la familia, se da. Mientras el jefe no permita, nosotros no podemos entrar. Y eso también es una adecuación cultural. En el parto también se permite que la partera esté presente y que dé jengibre o el toé o todo lo que ellos usan para que puedan ser atendidos de la mejor manera. Y eso nos ha dado un acercamiento. Pero que sí estamos en pañales, estamos en pañales. O sea, eso está recién empezando. No es que algo esté establecido y ya nosotros hemos avanzado, ya. Estamos en un proceso todavía. Y que a nivel de Perú pues esto tampoco está bien, ni siquiera lo miran. (E.3.3)

Se detallan a continuación dos testimonios valiosos emitidos por personal de salud, que evidencian la relación respetuosa con la cultura awajun, en la cual aceptan el uso de las estrategias propias del pueblo en el marco de la atención del servicio de salud:

Por ejemplo, mi caso. Tuve una paciente que estuvo con una hemorragia en una comunidad nativa de San Pablo, ¿no? Y yo prácticamente no tenía chalupa, no tenía nada. Tenía que tratar de controlar la paciente hasta que pueda llegar la chalupa y puedan llevarla al hospital. Y ellos me pidieron de todo lo que pude hacer a mi conocimiento y lo que tenía a disposición, ¿no? Logré estabilizar a la paciente, pero en vista de que no llegaba la chalupa ellos decidieron tratarla con toé para que el toé les diga qué es lo que tienen que hacer. Se la llevaron al paciente, después de 3-4 horas la regresaron y me dijeron: Doctor, le hemos dado toé y el toé nos dice que él no puede hacer nada, está en sus manos, usted la va a salvar. Y me la entregaron nuevamente y bueno, yo sinceramente no entendía mucho de eso, pero lo que sí sabía era que tenía que evacuar al paciente. Felizmente, después de dos horas vino la chalupa, la trasladamos, llegó acá al hospital de Bagua, fue atendida, llegó con 4 de hemoglobina, pero fue salvada, ¿no? En su creencia, en su cultura, el toé les había mencionado que sí iba a ser salvada pero solamente por mi persona, ¿no? Pero esas cosas es la pertinencia, se permite que ellos hagan también sus actividades y yo también hacer mi concepto en relación a la capacidad de personal con la cual yo he sido formado, ¿no? (E.3.3)

Yo tengo la idea que es necesario tener un mejor diálogo con la población, con las personas que vienen a la posta. Yo, por ejemplo, cuando trabajé en Papayacu, me pasó lo siguiente. Una vez vino una parturienta, que estaba por dar a luz, y dio a luz, pero tenía un problema con su placenta, que después de haber dado a luz se quedó pegada, no salía. Como mi mano es grande, le pedí a la técnica de la posta que meta la mano, y cierto, que estaba la placenta bien pegada. Entonces, diferentes mujeres que la acompañaban decían, que para ello utilizaban piri piri y tenían diferentes estrategias de solucionar el problema. Entonces, yo acepté y les dije que bien, que si ellas conocen, tenemos que intentarlo. Yo dejé que aplicaran las diferentes estrategias que conocían, pero no hubo éxito. Entonces, después de todos los intentos la paciente fue referida y llegó finalmente hasta Bagua, donde finalmente la atendieron y lograron

sacarle la placenta. Entonces, sí fue importante escuchar a las personas, aceptar y permitir que ellos apliquen sus conocimientos. (E.6.2)

Estos intentos de ir incorporando un enfoque intercultural en el servicio del sector salud a nivel local se ven limitados por varios factores, entre ellos la alta rotación del personal, la formación poco idónea del personal de salud para trabajar en el ámbito rural y en contextos multiculturales y la normatividad del sector, como se han podido recoger en las entrevistas al personal representante del sector salud:

- **Problemas de sostenibilidad de la aplicación del enfoque intercultural por alta rotación del personal de salud:**

Tenemos personal que ya tiene varios años, ¿no?, y que se han quedado estables en algún lugar y que algunos son nombrados ahí, que podemos decir que hay un leve camino del objetivo que nosotros queremos, pero tenemos establecimientos de salud donde el personal constantemente renuncia. Están cuatro o cinco meses, dos meses y se van por diferentes motivos, personales. (...) Desde el año 2013, 2014 nos visitan del Instituto, del Centro de Salud Intercultural. Incluso el CENSI trabajó como piloto con unos establecimientos por el Alto Nieva, pero del personal con el que trabajó ya no queda ni uno. Ya fueron. Entonces ese trabajo que empieza, al final tienes que empezar de cero. (E.3.1)

- **Personal de salud no recibe formación con enfoque intercultural ni en relación al trabajo comunitario:**

En las mismas universidades no tenemos un curso de adecuación intercultural, no hay un concepto de un curso que diga, mira 'saben qué, ustedes van a ir a estos lugares y van a tener que aprender estos idiomas'. Salvo algunas universidades que sí tienen, son oriundas, ¿no? En Cusco hay el tema del quechua. Acá en Amazonas se está recién comenzando a implementar en la universidad de la Toribio Rodríguez, pero es un proceso todavía que recién estamos empezando. Frente a ello hace que el personal de salud que venga pues tenga un problema de cultura y de enfoque cultural y con los conceptos que ellos vienen pues son básicamente conceptos en relación al occidental, ¿no? (E.3.3)

En los últimos años contamos con profesionales menos comprometidos. Hay una gran deficiencia en cuanto al número de profesionales, se coge lo que hay y de poco sirve. Su formación debería estar articulada al sistema de salud. Deben formarse médicos de familia, de comunidad para la atención del primer nivel, y que no haya para ello una brecha de ingreso, eso debería ser una política de estado. (E.3.6)

- **Las normas, directivas, resoluciones ministeriales como dificultad:**

Las normas, las directivas, resoluciones ministeriales son muy centradas a lo que es la sierra y la costa, ¿no? (...) El tema de las casas maternas. Existe una normativa de casa materna, existen especificaciones técnicas de casa materna, donde ya están establecido para lo que es la sierra y la costa, ¿no?, que sí pues, son de cuatro paredes, pueden ser de material de cemento y todo lo demás, ¿no? Tiene que establecerse de acuerdo a normativa. Y ese concepto ellos no lo tienen, ¿no? O sea, estar encerrado en un establecimiento de salud de cuatro paredes con fierro y cemento pues, para ellos es como una cárcel. En cambio, cuando están dentro de una casa de pona, donde prácticamente el aire entra y todo lo demás, y casi prácticamente todo está expuesto, los hace sentir bien. Y hace pues de que no se dé como ellos lo requieren, ¿no? El tema relacionado a la planificación familiar, a los métodos anticonceptivos que ya se

tiene como salud establecidos, métodos hormonales, métodos barrera y métodos naturales, naturales definitivos. Pero no se tiene el tema de métodos tradicionales, ¿no? El uso de las plantas para cuidarse, el uso de las hierbas, el uso de las raíces. Porque hay otros conceptos. Pero no está dentro de planificación familiar. La atención del parto. Si bien es cierto existe la atención del parto vertical pero todavía no está bien establecido lo que es en la zona de selva. Porque en la zona de selva es diferente la atención del parto vertical de la sierra, y ya casi es distinto del parto vertical de la costa, porque en la costa también ha habido parto vertical. Pero hay otro concepto ahí. ¿no? En el caso de la sierra ellos mayormente se cuelgan en una soga y se jala hacia arriba, o se hace trípode para que la paciente pueda bajarse. En caso del awajun es un palo grande, ¿no?, que es de más o menos 1.40 m, 1.20 m, y un palo atravesado para que la mujer pueda sostenerse y hacer un tema de ¿cristeler?, con el esposo en la parte de atrás empujando hacia abajo. Y esos conceptos no son tomados, ¿no?. (...) Entonces, esas cosas dificultan un poco, hace que haya esta barrera. O sea, el mismo Estado tiene estas barreras. (...) Porque no todo lo que sea indígena es malo, ¿no? Hay muchas cosas buenas y rescatables y que lamentablemente se están perdiendo porque nosotros obviamos el concepto de ellos, ¿no?, y rompemos ese esquema. Entonces, ese es uno de los mayores problemas.

A pesar de ciertos avances puntuales en materia de interculturalidad, vemos que falta aterrizar en una propuesta intercultural en el caso de la población awajun:

El tema intercultural ni la DIRESA lo tiene claro. Mucho se habla, pero no tienen claro de cómo se puede trabajar. Con OPS trabajan, ¿no? Pero yo, en una entrevista que me hicieron, no sé si le habrá agradado o no, pero yo le dije: Mira, ustedes me traen experiencias piloto que realizan en Ayacucho, Chuschi, que no sé cuánto. Eso no responde aquí. No responde sencillamente porque no se adecua. Hay que hacer un centro piloto, no sé, en Pagkintsa, en Kigkis o en cualquier establecimiento de salud, donde hay médico, obstetra, todo, y aquí que esté chamán pues, acreditado. Y a su costado que esté una partera. (...) Cómo no hay psicólogos, ahí los brujos son los más psicólogos que existen en la zona, ¿no? Y le hace competencia al profesional de salud. Sencillamente. Entonces, ¿dónde más acuden? Brujo. Pero haciendo este piloto en forma articulada, yo creo que al menos estamos intentando practicar la interculturalidad. Yo detesto cuando dicen: Estamos articulando, un trípode conuco, ahí se colgó a mujer y dio luz. Ya, eso ya articulé, dicen. No es así, pues. Ya es una práctica de las tantas prácticas que existen. (E.1.2)

La precariedad del enfoque intercultural en el sector salud puede identificarse también en el hecho de que a pesar de existir en las Redes de Salud una persona responsable de Asuntos Indígenas, es un cargo que no tiene presupuesto asignado:

Pueblos indígenas acá en la red no tiene presupuesto. Ni siquiera puedo movilizarme y hacer las gestiones para poder hacer actividades. (...) ¿Cómo yo puedo hacer la vigilancia, ¿cómo yo puedo hacer mi monitoreo?, ¿cómo puedo hacer mi incidencia, mi abogacía con un presupuesto que no tengo? El Estado peruano no lo reconoce. Lo tiene como pueblos indígenas inclusive el ministerio de salud, pero no, no, no hay un presupuesto asignado, ¿no? ... ¿Pueblos indígenas? No tiene plata, entonces no hay ejecución. (E.3.3)

Sin embargo, surgen también iniciativas positivas: el Gobierno Regional de Amazonas dio recientemente un pequeño paso, aprobando la Incorporación de la Formación en Salud Intercultural y la Lengua Materna de la Población como criterios para la Contratación y Selección de Personal de Salud (técnico o profesional) en Zonas con presencia de Pueblos Indígenas, mediante ORDENANZA

REGIONAL N° 388 - GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/CR con fecha 09 de junio de 2016¹⁰⁴.

En su Artículo Primero se especifica el puntaje que se asigna a los siguientes criterios:

- a) Por pertenencia étnica al pueblo indígena predominante en el ámbito que atenderá: considerar el 5% del total del puntaje.
- b) Por el dominio de la lengua materna de la población indígena que atenderá: considerar el 10% del total del puntaje. Ello será corroborado durante el proceso de selección con la participación de una autoridad local perteneciente al pueblo indígena que corresponda y que, para tal efecto, será incorporada mediante invitación a la Comisión de selección del personal.
- c) Por formación inicial y en servicio en salud intercultural, acreditada mediante documento emitido por institución formadora de recursos humanos en salud, considerar 15% del total del puntaje (10% en la formación inicial y 5% en la formación en servicio).

Pero además del factor de la pertinencia, es necesario considerar también otros puntos que dificultan que se brinde servicios de calidad. Se recoge en el Informe Defensorial N° 169 la definición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas¹⁰⁵, que ha establecido que el Estado debe garantizar que el derecho a la salud de los pueblos indígenas sea:

- **Disponible:** previendo un número suficiente de establecimientos, insumos, equipamientos y profesiones de la salud.
- **Accesible:** para todos los pueblos indígenas, en términos: *geográficos*, considerando su condición de lejanía y dispersión poblacional, *económicos* para que todos y todas estén afiliados a un seguro, y de *igualdad* para que no sean discriminados por pertenecer a una determinada etnia.
- **Aceptable:** en la medida que respete la cultura de cada pueblo indígena a través de programas con pertinencia cultural; y
- **De calidad:** observando que los establecimientos y equipos se encuentren en óptimas condiciones y con personal formado y capacitado para dar un servicio integral con enfoque intercultural.

En el sector salud, a nivel local, hay conciencia acerca de las dificultades que encuentran para brindar un servicio de calidad, como hizo mención la directora de la Red de Salud Condorcanqui en el marco de su presentación en el Foro de redición de cuentas en el marco de la Estrategia de Monitoreo Social del 20 de abril de 2016:

“Tenemos la problemática de los recursos humanos en toda la provincia de Condorcanqui, ¿no? Nosotros tenemos una brecha de recursos humanos, ¿qué significa? Que nos falta profesionales en establecimientos de salud de acuerdo a la categoría del establecimiento. Igualmente tenemos una brecha de enfermeras y de obstetras. (...) No estamos dando un servicio de calidad. A distancias a unas seis horas se encuentra una comunidad que se llama Pantaamentsa, pero que necesita puesto satélite, porque si yo sería una gestante que me digan, yo nunca voy a caminar 6 a 8 horas para que me controlen el embarazo, o voy a llevar a mis niños cargando. (...) Nosotros no terminamos de implementar bien

104 <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-la-incorporacion-de-la-formacion-en-salud-intercult-ordenanza-n-388-gobierno-regional-amazonas-cr-1414664-1/>

105 Defensoría del Pueblo 2015, p.23.

nuestros 62 establecimientos, entonces no podemos dar una buena atención de calidad’.

La problemática en el sector salud está también en que la medición se hace en términos de cantidad y no de calidad, y cuando las condiciones no permiten lograr las metas, no queda más que aplicar una práctica, la del ‘paloteo’, como se presentó por parte de dos entrevistados:

Por eso, para no seguir mintiendo, yo ya no volví a trabajar en sector salud. Porque yo también hice eso. Como me exigían 1000 atenciones en el puesto de salud para que tu puesto de salud pueda tener... Esa es la condición. Sino, simplemente ahí te dicen no hay producción en tal puesto de salud, en plena reunión que te avergüencen, mejor llenas ficha. Y cuando te dicen, está en color verde, ya, bien. El puesto de salud Alan García era que 110% siempre sacaba. ¿Por qué? Porque tenían dos gestantes no más. Uno daba parto y otro controlaban. Puesto de salud Alan García 110%. Pucha, ¿entre cuántos están? Dos no más. Pagkintsa tenía 20 gestantes. Cúplelo. En 8 comunidades. Encima te dicen: No hay combustible. - No, yo gasto 8 galones yendo por acá Shimpu, Kashap me voy. - No, no, no. El jefe dijo que solamente 4 te dan. Los restos, pon de tu bolsillo. (...) O sea, aunque las gestantes nunca llegaron a controlarse, pero ya estaba en GIS, ya estaba llenado ya. Y nos ganaban todavía de los que trabajábamos. Pucha, ¿pero por qué nosotros...? Y ahí su truquito nos enseñaban. Tienes que hacer así, paloteo, porque sino... (E.1.2)

Dentro de todas las debilidades existentes, es importante rescatar también los esfuerzos personales que se hacen desde la red de salud, en este caso de Condorcanqui, en el marco de las condiciones deficientes por parte del sector:

¿Qué significa haber evitado una muerte materna? Que la red de salud asuma todos los gastos. Si hay que bajar a la paciente con cargadores, lo hemos hecho, y hemos pagado lo que ellos han pedido, la cosa es que la paciente haya bajado, haya sido evaluada y ha sido referida. Ahora, si esta paciente ha necesitado sangre, el hospital de Bagua nos ha prestado la sangre. Pero el personal de salud, hará 20 días, ha salido a Bagua a donar sangre, acá de la red, porque estamos debiendo 22 unidades de sangre. (...) Ya, ya han donado 10 unidades. Este fin de semana, este viernes, voy a sensibilizarlos y enamorar a otro grupo para que salgan a donar 10 unidades más. (...) Claro, porque si llegan más emergencias ya no nos quieren aceptar. Entonces, ya hemos devuelto 10 y nos falta 12. Entonces ahorita me falta enamorar un poquito de chicas y de los amigos que falta para que salgan a Bagua a donar sangre este fin de mes. (E.3.1)

Son muchas las carencias y la distancia entre la normatividad existente y la realidad cotidiana del sector salud en la zona.

5.1.2.3 Síntesis

Se ha podido identificar que hay conciencia acerca de las concepciones de salud y educación de la población awajun por parte de los representantes de la UGEL Condorcanqui y la UGEL IBIR Imaza, así como de las Redes de Salud Condorcanqui y Bagua. Hay avances en el sector educación en cuanto a la aplicación del enfoque intercultural, mientras, el sector salud es el que presenta más dificultades al respecto; pues encuentra limitaciones en las normas, que no consideran el enfoque intercultural, sumado al hecho de que el personal profesional es mayormente foráneo y la alta rotación conlleva a que no logre conocer la

idiosincrasia del pueblo awajun para tender esos puentes necesarios para articular a la población con los servicios de salud.

Adicional a la temática de la interculturalidad, los sectores educación y salud cuentan con grandes debilidades en cuanto a la calidad del servicio que brindan, que se debe a las capacidades de su personal en aspecto técnico-profesional y actitudinal (el racismo del país hacia las poblaciones indígenas). De igual modo, afectan negativamente inadecuadas condiciones de trabajo, y que la eficiencia y eficacia por parte de los sectores sean medidas cuantitativas, pero no cualitativamente; sobre todo en el sector salud. Todo ello ejerce una fuerte incidencia en la calidad del servicio que se brinda en las instituciones educativas y en los establecimientos de salud.

5.1.3 Principales hallazgos o conclusiones

En el presente capítulo se ha presentado concepciones relacionadas a la inclusión social, desarrollo, pobreza, *tâjîmat pujut* (buen vivir bajo la concepción awajun), educación y salud existentes en el entorno sociocultural en el cual interviene el Programa JUNTOS, así como la consideración y respuesta a éstos por parte de los sectores salud y educación, que son las principales instancias aliadas en la implementación del programa JUNTOS, ya que es con las cuales las/os beneficiarias/os deben cumplir corresponsabilidades.

Hemos podido constatar que no hay unanimidad respecto a la comprensión de los diferentes conceptos mencionados, debido a que se trata en todos casos de construcciones de carácter social y político y, lo complejo en este caso concreto es el escenario en el que se dan los procesos de definición: ámbitos multiculturales de predominancia poblacional indígena con fuerte identidad cultural y en condiciones de cambio de vida y de empobrecimiento frente a la sociedad nacional, la cual ha introducido sus conceptos de desarrollo a través de la cada vez mayor articulación con el Estado y la sociedad nacional, con poca de comprensión y valoración de las concepciones de vida particulares del pueblo awajun.

Mientras, por ejemplo, el buen vivir – el *tâjîmat pujut* es un concepto de vida holístico, que integra la parte social, cultural, ambiental, económica y espiritual, el término de inclusión social se refiere sólo al aspecto social, a las personas y su salud, educación, más no aspectos económicos, productivos o ambientales. Y es ahí donde vienen las dificultades de comprensión de la inclusión social en este caso, cuando aspectos de la vida de la población son asumidos por sectores independientes entre ellos, que sólo ven lo que les corresponde, mientras el awajun no hace ese tipo de división.

Igualmente, hemos podido detectar que la conceptualización del *tâjîmat pujut*, definida de manera concordante por líderes y dirigentes, no queda tan clara a jóvenes awajun, que ya están más distantes de los conocimientos y estilos de vida tradicionales y son los que tienen que encontrar el *tâjîmat pujut* bajo una nueva condición de vida en la que se encuentran como pueblo awajun, para la cual les faltan capacidades, así como condiciones en el contexto, motivo por el cual consideran el *tâjîmat pujut* como algo teórico, no existente.

En términos de Nussbaum, falta generar capacidades combinadas – es decir en las personas, en los awajun, y oportunidades también en el contexto para que el pueblo awajun logre el *tâjîmat pujut* actual. Esto debe hacerse de manera contextualizada y, considerando que se trata de espacios multiculturales, en los cuales conviven

awajun, hispanohablantes - algunos oriundos y otros de origen mayormente andino, requiriéndose abordar esta generación de capacidades combinadas aplicando el enfoque intercultural y diferencial.

Para que una política de concepción nacional, general, universal, aterrice en el plano local, es necesario que se contextualice, y no sólo en la teoría (como política), sino también en la práctica (en las estrategias de implementación).

Hemos podido identificar, que el sector educación es el que tiene mayores avances al respecto en detrimento del sector salud, que tiene un solo modelo de atención nacional, con algunas adaptaciones puntuales, pero que no logran tener sostenibilidad porque, entre otros factores: a) no hay personal con formación específica en salud intercultural, ya que no existe esta formación reconocida en las diversas instituciones formadoras, a diferencia del caso de educación, donde existe la formación en educación con enfoque intercultural bilingüe reconocida desde los años 80 del siglo pasado, y b) no existe en el Ministerio de Salud una Dirección responsable de diseñar y brindar una atención diferenciada para poblaciones indígenas y con enfoque intercultural, como sí sucede en el caso del Ministerio de Educación.

A las debilidades en lo que respecta la pertinencia de los servicios se suma, especialmente en el sector salud, el de la calidad, tanto en el sector salud como en el de educación. Los servicios que se brindan, de carácter nacional, concebidos bajo principios universalistas que no articulan con concepciones locales y que son de mala calidad, dificultan la aceptación por parte de la población. Adicionalmente, el sistema de evaluación por metas causa más presión en el personal de los sectores, impidiendo que adecúe estrategias y tiempos a los requerimientos locales de la población.

Se trata de un contexto complejo con deficientes condiciones externas, en términos de Nussbaum, en el cual el Programa JUNTOS tiene el objetivo de generar cambios de comportamientos de las personas (condiciones interiores).

Después de haber presentado el contexto en el cual se inserta JUNTOS, pasamos a analizar el sistema de gestión del programa.

5.2 La gestión del Programa JUNTOS en el nivel local: la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui

El programa JUNTOS, como programa nacional, y como hemos visto en el capítulo II del marco teórico, cuenta con un modelo de gestión jerárquico, en el cual las decisiones se toman a nivel de jefaturas.

Al implementarse en un país que cuenta con realidades socioculturales y económicas tan diversas y complejas, cabe preguntarse, cuáles son los mecanismos con los que cuenta el programa para adecuarse a realidades concretas como la de Condorcanqui e Imaza.

Se analiza bajo este punto la estructura orgánica del programa en el nivel local en base a la Unidad Territorial de Amazonas - Condorcanqui, la identificación de los puestos y las respectivas funciones, los mecanismos de coordinación y comunicación para la estandarización de los procesos y los mecanismos de contacto y comunicación con las/os beneficiaras/os.

A través de ello se pretende responder a las siguientes preguntas:

- ¿Permiten la estructura orgánica, las funciones y los mecanismos de coordinación y comunicación internos del Programa JUNTOS, como programa de índole nacional, adecuarse a contextos socioculturales diversos a la hora de su implementación?
- ¿Cuáles son los mecanismos de contacto y comunicación con las/os beneficiarias/os? ¿Existe la posibilidad de recoger e incorporar sus opiniones?

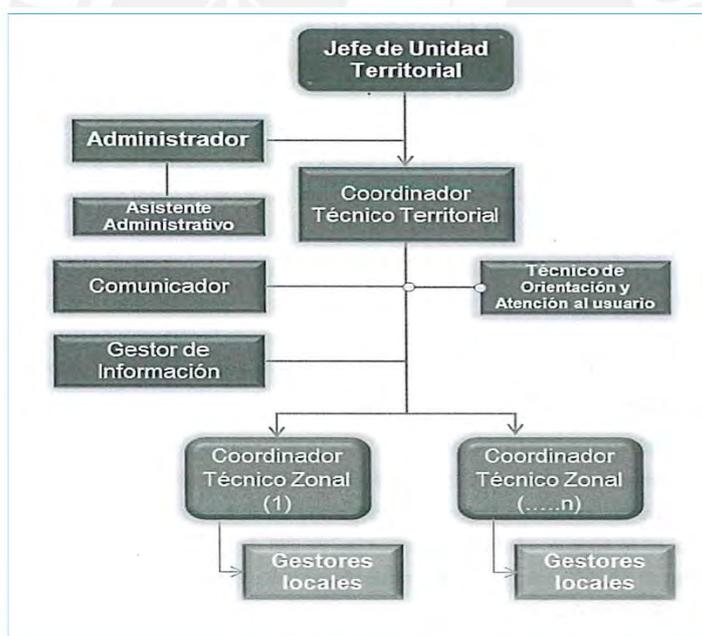
Finalmente se agrega un sub-punto con las dificultades encontradas en la implementación del programa por parte del personal entrevistado en la UT Amazonas-Condorcanqui.

Se ha revisado el Manual de Operaciones del programa vigente, así como con algunos instrumentos de gestión: directivas y planes operativos. Se cuenta además con las respuestas de integrantes del equipo local de la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui y de anteriores trabajadores en el programa que se han recogido mediante entrevistas.

5.2.1 La estructura orgánica del Programa JUNTOS en la UT Amazonas - Condorcanqui

Analicemos a continuación la estructura orgánica de una unidad territorial, como la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui.

Las **unidades territoriales** de JUNTOS, tal cual se ha presentado en el capítulo II del Marco Teórico, tienen la siguiente estructura orgánica, como se representa en su organigrama¹⁰⁶:



Fuente: Programa JUNTOS

En cuando a la **Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui**:

Nuestra estructura acá es la siguiente: arriba encabeza el jefe, luego viene toda la parte operativa, que está liderada por el coordinador técnico territorial, luego vienen los coordinadores técnico zonales que son responsables distritales, y cada coordinador técnico zonal trabaja con un equipo de gestores. En algunos casos son cinco, en algunos casos son ocho. En total en esta unidad tenemos 27 gestores locales. Y esta es toda la parte operativa, pero también tenemos la

parte administrativa, ¿no? Trabajamos ahí con un administrador, un asistente administrativo, un asistente de archivos. Ahí está incluido el chofer y un motorista. Y tenemos la parte del soporte comunicacional, con un comunicador y un gestor de información, que es el soporte tecnológico que tenemos acá.
(E.1.1)

5.2.2 Las funciones

Se presenta a continuación la totalidad de las funciones de las unidades territoriales de acuerdo a su definición en el Manual de Operaciones del programa vigente, y que son¹⁰⁷:

- a) Planificar, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar las actividades y procesos operativos, estratégicos y de apoyo del Programa JUNTOS dentro del ámbito territorial de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos del Programa, en coordinación con las Unidades técnicas y en concordancia con las directivas, protocolos, mecanismos e instrumentos técnico-normativos dictados por la Dirección Ejecutiva, en el marco de las políticas y lineamientos dispuestos por el MIDIS;
- b) Ejercer la representación del Programa JUNTOS ante las autoridades de su ámbito territorial, con conocimiento de la Dirección Ejecutiva y en coordinación con ésta, en materia de su competencia.
- c) Aprobar el Plan Operativo Regional, a fin de supervisar y evaluarlo periódicamente.
- d) Aprobar los requerimientos y necesidades (recursos, personal, equipamiento, entre otros), para la implementación y funcionamiento de los procesos de su competencia.
- e) Velar por el estricto cumplimiento de las normas y Procedimientos del Programa JUNTOS en los diversos procesos que se realicen en el ámbito territorial.
- f) Supervisar y validar la calidad de información relacionada con los procesos operativos, y su adecuado y oportuno registro en el Sistema de Información del Programa JUNTOS.
- g) Gestionar y controlar el uso adecuado y racional de los recursos asignados para el funcionamiento de la unidad territorial a su cargo.
- h) Aprobar los tarifarios de pasajes de acuerdo a las rutas de trabajo de campo establecidas en la Unidad Territorial.
- i) Articular, coordinar e implementar las acciones necesarias con entidades públicas del nivel regional y local, entidades privadas y sociedad civil localizadas en el territorio, y que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa JUNTOS.
- j) Proponer e implementar las estrategias del Programa JUNTOS con enfoques de desarrollo territorial, de derechos, de género, interculturalidad y discapacidad.
- k) Monitorear el avance en el cumplimiento de indicadores de los procesos operativos.
- l) Gestionar el acervo documentario que sustenta los procesos operativos y administrativos en la unidad territorial
- m) Conducir el registro y el análisis de incidencias de los procesos operativos para el planteamiento de acciones de mejora.
- n) Atender y hacer seguimiento a las quejas, reclamos y denuncias presentadas por usuarias o partes interesadas, hasta su culminación, de acuerdo a la normativa vigente.

107 Programa JUNTOS 2016c, p. 21-22

- o) Proponer a la Dirección Ejecutiva la suscripción de convenios y/o alianzas con los gobiernos regionales y locales, y las entidades públicas y privadas, llevando a cabo la implementación de los mismos en el ámbito de su competencia.
- p) Coordinar con las Unidades Técnicas e informar a la Dirección Ejecutiva, la ejecución de las actividades planificadas para el desarrollo de los procesos operativos del Programa JUNTOS.
- q) Gestionar los recursos humanos bajo el ámbito de la unidad territorial, de acuerdo con la normativa vigente y lineamientos establecidos por el Programa JUNTOS.
- r) Difundir las acciones de la Unidad Territorial dentro del marco de transparencia institucional acorde con los lineamientos comunicacionales y directivas establecidas por el Programa JUNTOS y por el MIDIS.
- s) Emitir a la Dirección Ejecutiva los informes técnicos – administrativos sobre el avance y resultados de las actividades que ejecuta.
- t) Ejecutar las acciones de mejora derivadas de las supervisiones a los procesos, en el marco del Sistema de Gestión de Calidad.
- u) Elaborar los reportes requeridos por la Dirección Ejecutiva.
- v) Velar por el registro oportuno y consistente de datos e información en los aplicativos informáticos institucionales de su competencia.
- w) Otras que le corresponden conforme a ley, y demás funciones que en el marco de su competencia le sean asignadas o designadas por la Dirección Ejecutiva.

Podemos identificar, que lo que rige las acciones del programa en las unidades territoriales son, como se mencionan en los subpuntos a) y e) el cumplimiento estricto de los objetivos del Programa y las directivas, protocolos, mecanismos e instrumentos técnico-normativos dictados por la Dirección Ejecutiva, en el marco de las políticas y lineamientos dispuestos por el MIDIS y monitorear el avance en el cumplimiento de indicadores de los procesos operativos (k), es decir, cumplir con lo que viene del nivel central.

No se puede decir que el nivel local de las unidades territoriales no tenga cierto nivel de injerencia en el programa, ya que encontramos entre las funciones de las unidades territoriales las de “Proponer e implementar las estrategias del Programa JUNTOS con enfoques de desarrollo territorial, de derechos, de género, interculturalidad y discapacidad” (j), así como “Proponer a la Dirección Ejecutiva la suscripción de convenios y/o alianzas con los gobiernos regionales y locales, y las entidades públicas y privadas, llevando a cabo la implementación de los mismos en el ámbito de su competencia” (o).

No obstante, el hecho de ser el nivel central el que toma las decisiones y emite las directivas que deben hacerse cumplir por parte de las unidades territoriales, que no tienen autonomía para ello, demuestra que se trata de un programa burocrático que dificulta la adecuación con flexibilidad a las realidades y tiempos de cada lugar.

Llama la atención, que las unidades territoriales coordinan con las unidades técnicas del nivel nacional, pero es a la Dirección ejecutiva a la cual informan sobre la ejecución de las actividades planificadas para el desarrollo de los procesos operativos del programa (p) y a la cual emiten los informes técnicos – administrativos sobre el avance y resultados de las actividades que ejecuta (s).

¿Y cuáles son las **funciones** de cada personal responsable de los procesos misionales en la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui?

El Jefe de Unidad Territorial es la máxima autoridad de la Unidad Territorial:

Como jefe de la unidad, lo que me corresponde primero es dirigirla, y luego es poner en funcionamiento todas las directivas establecidas para el

funcionamiento del Programa JUNTOS. Nosotros tenemos directivas establecidas, y esa es mi labor básicamente, velar por el cumplimiento de todas estas directivas. Y que se cumplan dentro de los procesos que nosotros desarrollamos como Programa JUNTOS básicamente en las unidades, ¿no? Tenemos procesos de afiliación, verificación, este, transferencia de incentivos, acompañamiento a las usuarias, mantenimiento de padrón y visitas domiciliarias que son los procesos básicos acá. Yo pongo atención a todo eso, dirigiendo a un equipo y donde cada uno tiene su propia responsabilidad, y me compete pues liderar ese trabajo. (E.1.1)

El Coordinador Técnico Territorial lidera la parte operativa en lo que respecta a los procesos misionales de la Unidad Territorial y tiene a su cargo a los Coordinadores Técnico Zonales, quienes a su vez tienen a cargo gestores locales.

El Jefe y el Coordinador Técnico Territorial son quienes toman las decisiones en la Unidad Territorial.

Los Coordinadores Técnico Zonales, que son los coordinadores distritales, son los responsables de las actividades realizadas a nivel del equipo de gestores de cada distrito y de realizar las coordinaciones con las oficinas descentralizadas de los sectores en los distritos, como las micro redes de salud y las Áreas de Coordinación de Instituciones Educativas (ACIE):

Mis funciones eran más que todo planificar, programar las actividades y acompañar al gestor en sus funciones, monitoreo, osea, si cumplen sus funciones los gestores locales en el campo, ¿no? Y coordinar más que todo con los sectores para que las usuarias puedan cumplir sus corresponsabilidades también. En principio, en Condorcanqui, teníamos que coordinar con la UGEL, con la Red de Salud y luego en las microrredes, (...) y ACIE en el sector educación. (E.1.2)

Las funciones y responsabilidades de los gestores locales son múltiples y su trabajo es un trabajo de información, seguimiento, un trabajo de hormiga, sobre todo para hacer cumplir las corresponsabilidades. Las siguientes explicaciones del personal del Programa reflejan muy bien el espíritu del trabajo del gestor local:

El gestor es la pieza clave para nuestro trabajo. Él es el responsable precisamente de hacer el seguimiento del cumplimiento de la corresponsabilidad que asumió un hogar al momento de la afiliación al Programa JUNTOS. Él es la conexión directa entre el Programa JUNTOS y nuestros aliados estratégicos, que son en términos de salud los establecimientos de salud, en términos de educación las instituciones educativas, y también es nuestro nexo directo con el hogar o con el usuario del Programa JUNTOS. Cualquier actividad que se requiera hacer en campo, es el gestor el que asume todo el peso del trabajo. (E.1.1)

Nosotros, como gestores locales, tenemos muchas funciones. Dentro de ellas tenemos que realizar afiliaciones de madres que nunca se han beneficiado del programa JUNTOS, siempre que estén en SISFOH y programas sociales. A parte de eso tenemos que hacer seguimiento cuando salen suspendidos, por qué salen suspendidos y todo eso. A parte de eso también realizamos charlas, talleres, talleres informativos, educación financiera, en muchas cosas estamos interviniendo. A parte de eso también hay otro tema. Por ejemplo, cuando hay pago nosotros supervisamos. ¿Para qué? Para que ellas sean bien atendidas. Tenemos madres que no hablan castellano y nosotros, nosotros estamos ahí para poder atender y que sea una buena atención, ¿no? (E.2.1)

Cada gestor tiene comunidades asignadas. Puede variar entre 10, 13, 15 comunidades por gestor, estamos hablando de promedio. Entonces, si tu trabajo es un promedio de 20 días, 18 días en campo, lo tienes que distribuir

entre todas las comunidades que visitas. Eso implica que en comunidades grandes te puedes quedar 1 a 2 días, en comunidades pequeñas a lo mejor un día o medio día. Depende de la cantidad de miembros objetivos y de hogares que tengas, y de las actividades que realizas. (E.2.2)

Lo primero hacemos, por ejemplo, ahorita hacemos la programación. Nos envían cronogramas de tal a tal fecha, por ejemplo, ejecución de mantenimiento de padrón. Antes de ir al campo elaboramos nuestra programación, nuestros requerimientos de pasajes, salidas, nuestros cronogramas de salidas. Eso es lo primero que presentamos. Con eso salimos al campo, ejecutamos en campo las programaciones y luego regresamos a oficina. En oficina es el ingreso al sistema de toda la información recogida en campo y la presentación de los informes físicos. Terminado eso, hay nuevas actividades y de nuevo la presentación. Es un trabajo permanente. En campo ejecución de actividades, en oficina información al sistema de información recogida en campo y realización de informes físicos. (E.2.2)

Los gestores locales salen con un plan de trabajo, de acuerdo al proceso operativo que va a desarrollar en campo. Por ejemplo, si va a hacer afiliaciones, entonces él hace un plan y dice: voy a realizar tantas asambleas comunales en tantas comunidades, hace su requerimiento y sale. Si va a hacer verificación de corresponsabilidad dice: tantas comunidades voy a recorrer, hace su itinerario donde va a recorrer. Si va a hacer acompañamiento en puntos de pago dice: voy a estar en tales y tales puntos de pago, ahí voy a estar presente, también hace su planificación. O si va a hacer campaña de mantenimiento, igualito, si hace visita domiciliaria también planifica. Todas las actividades antes de salir al campo salen planificadas. Y de acuerdo a eso él trabaja en campo. (E.1.1)

... según la actividad que se programa, Por ejemplo, si esta vez se ha programado mantenimiento de padrón, ¿Qué quiere decir? Por ejemplo, actualización de datos de cada miembro titular, de los miembros objetivo. Entonces se ha programado solamente una semana. Lunes, martes, miércoles, jueves, viernes hemos estado en campo y retornamos, y esta semana eso hemos estado haciendo informe de la actividad ejecutada. En este caso, si es por ejemplo Verificación de Cumplimiento de Corresponsabilidad, un poquito tenemos que estar más tiempo, más tiempo. Ahí mismo se incluye lo que es pago tenemos que estar un poco más tiempo y retornar nuevamente. Entonces, eso son temas que se planifica según qué actividad se va a hacer. (E.2.1)

Se ha dado recientemente un cambio en la organización del trabajo de los gestores para asegurar una mayor permanencia y cercanía de los gestores a la población beneficiaria:

Ahora, lo que nosotros tenemos a diferencia del año pasado es que el gestor se ubica en una zona asignada. Osea, en la zona que tiene asignada, él tiene un centro donde él vive y de ahí él va a monitorear todas sus actividades. Por ejemplo, que él tenga en su zona asignado 20 comunidades. Entonces él se ubica en una comunidad en el centro de la zona. Ahí se ubica ahí vive, y desde ahí realiza sus actividades, las visitas domiciliarias, recojo de información, visitas a instituciones educativas y centros de salud. (E.1.1)

Según una última directiva el trabajo es más permanente en campo. Más antes, más o menos, el trabajo era 20 días en campo y días oficina. Salíamos masivamente y masivamente también regresábamos a ingresar información. Nuestras funciones son bien amplias, entonces, lo hacemos en campo. Ahora ha cambiado la modalidad y es más tiempo en campo, menos tiempo en oficina. (E.2.2)

Se presenta a continuación, a modo de ejemplo, un cuadro con las responsabilidades de los diferentes cargos en las UT en cuanto al proceso de Verificación de Cumplimiento de Corresponsabilidades¹⁰⁸, que sirve como ejemplo de concreto de las funciones y de cómo se desarrollan los procesos de trabajo en las UTs:

Jefe de la Unidad Territorial - JUT	Planificar, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar las actividades del proceso de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades dentro del ámbito territorial de su competencia.
Coordinador Técnico Territorial – CTT	Brindar el soporte técnico al equipo de la Unidad Territorial y apoyar al Jefe de la Unidad Territorial en la planificación, implementación y acompañamiento de las actividades del proceso de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades. Es responsable de supervisar la labor del Coordinador Técnico Zonal.
Coordinador Técnico Zonal – CTZ	Conducir y supervisar a los Gestores Locales del Programa a su cargo en las actividades del proceso de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades. Es responsable de la calidad de información registrada por los Gestores Locales, y del seguimiento a los resultados de registro.
Gestor de Información	Brindar soporte técnico en informática en materia del proceso de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades.
Gestor Local	Cumplir las actividades referidas al proceso de corresponsabilidades, que son las siguientes: distribución de los formatos de Verificación del Cumplimiento de Corresponsabilidades, seguimiento a la programación de los talleres educativos que promuevan las corresponsabilidades, coordinación con los responsables de los sectores a nivel local y registro en el Sistema de Información de Transferencias Condicionadas – SITC.
Administrador (UT)	Gestionar la provisión de bienes y servicios para el funcionamiento de la Unidad Territorial en el Proceso de Verificación de Cumplimiento de Corresponsabilidades, custodiar y mantener los archivos técnicos administrativos y expedientes de los hogares usuarios.
Asistente de Archivo	Administrar el Archivo de la Unidad Territorial, en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Archivos los procedimientos internos del Programa, respecto a la organización de los registros de VCC.

Y de manera similar funcionan los procesos y las jerarquías en los diferentes procesos misionales, que se desarrollan en las unidades territoriales bajo coordinación de las unidades técnicas y dirección y supervisión de la Dirección Ejecutiva y que son¹⁰⁹:

- Afiliación
- Verificación del Cumplimiento de las Corresponsabilidades
- Liquidación y transferencia
- Entrega de Incentivo Monetario Condicionado
- Mantenimiento de Padrón de Hogares

108 Programa JUNTOS 2015c

109 Programa JUNTOS 2016c, p. 30

- Acompañamiento familiar.

La jerarquía en las funciones y responsabilidades se refleja también en el conducto regular de la comunicación interna:

Los gestores presentan todas las ocurrencias, las vicisitudes en su acompañamiento a las usuarias al Coordinador Técnico Zonal. El Coordinador Técnico Zonal lo pasa todo consolidado al Coordinador Técnico Territorial, y éste le pasa el consolidado al Jefe de la Unidad Territorial y el Jefe recién envía el informe a Lima, ¿no? Eso es el conducto regular. (E.1.2)

Sí, necesariamente cuando hay una alerta o un problema, los gestores inmediatamente nos comunicamos con el jefe zonal, que es nuestro jefe inmediato, ¿no? En las reuniones, cada quien tiene un jefe de acuerdo a su zona, con quien coordina. A la vez ellos tienen otro jefe, entonces las reuniones son en equipo por zonas con el jefe inmediato, o ya hay reuniones que son generales para toda la UT. Entonces, eso siempre es en coordinación. (E.2.2)

5.2.2.3 Las directivas, metas y evaluaciones

La implementación del programa en la Unidad Territorial se dirige, además de por las funciones que debe cumplir el personal, por directivas y metas, en base a las cuales son evaluados:

Nosotros tenemos directivas, ¿no? Y lo que nos corresponde es, este, implementar las directivas básicamente. Quizá no somos como, por ejemplo, una municipalidad, que tiene más autonomía, o como la red de salud o la UGEL que incluso maneja su propio presupuesto. Nosotros básicamente somos parte de una unidad mayor que funciona a nivel nacional y lo único que nos corresponde es implementar el trabajo en base a nuestras directivas. (E.1.1)

Este enunciado corrobora que el Programa JUNTOS, como programa nacional, es un programa jerárquico, en el cual las decisiones se toman en Lima, desde donde se emiten las normas, directivas y cronogramas anuales que deben ser implementados en el marco de las funciones de las Unidades Territoriales. No obstante, el nivel local tiene la posibilidad de proponer, pudiendo llegar a realizarse modificaciones operacionales en el programa.

Sugerencias, bueno, lo que podamos proponer es siempre en la relación del mejoramiento de nuestras actividades. (E.1.1)

Pero las adaptaciones que pudieran surgir se realizan en el nivel central, es decir, una unidad territorial no tiene la potestad de realizar adaptaciones locales a juicio propio sin la venia del nivel central. La experiencia del Programa en una gestión anterior a la actual demuestra que el nivel central sí ofrece la posibilidad de adaptar el programa a realidades concretas, al menos en cuanto a aspectos administrativos. Pero cabe mencionar, que depende también del personal que asume los cargos jerárquicos y de toma de decisiones en las unidades territoriales, para que esto suceda:

Un sustento técnico que pueda hacer, le compete al coordinador técnico territorial y al jefe de unidad territorial. Eso depende mucho para que Lima pueda también modificar su directiva y que atienda de acuerdo a la realidad. Entonces depende de su voluntad. (...) En sí hay muy poca posibilidad en lo local de hacer alguna adaptación. Pero mucho depende también de las Unidades Territoriales. Mi experiencia: ¿Por qué no querían irse por Cenepa? Yo, primera vez cuando entré, veía que les ajustaban su presupuesto, - Que no, que cómo vas a rendir si no hay boleta, que esto. No, no cuesta tanto-, decían, ¿no? Yo me fui a Lima, nos convocaron, me fui, y planteé: - Quién va a

querer caminar cuatro días para llegar a Wichim, donde no hay boleta. Entonces, que no haya nada pues-. Pero Lima, ¿qué dijo? Eso mucho depende del nivel local. Entonces, el administrador que me decía siempre: No, que esto... También se había ido a la capacitación. Y ahí le decían: - ¿Escuchas lo que dicen? De aquí en adelante vamos a modificar eso-. Modificamos y presentamos, y sí, Lima entendió. También mucho depende de las Unidades Territoriales. Entonces, Lima también dice, ¿no? - Lo que reporta la unidad territorial, eso nosotros programamos-. Entonces, ahí confrontamos la información de que era mentira que el administrador decía: Lima no quiere, Lima no quiere-. Tampoco, tampoco no es lo que dice el administrador, ¿di? (E.1.2)

La vía de la adecuación a la realidad local, por lo tanto, pasa por el nivel central. Es decir, que, en base a sugerencias del nivel local sustentadas técnicamente, es factible que el nivel central considere la necesidad de mejorar procesos para facilitar el trabajo del programa en campo, y de acuerdo con ello elabore directivas modificando procesos.

De los aportes de las diferentes Unidades Territoriales surgen las modificaciones en las directivas del programa, y éstas son permanentes:

Siempre ha habido cambios. Siempre ha habido cambios, pero lo central que es la corresponsabilidad, eso se ha mantenido. Eso se ha mantenido siempre. (E.1.1)

A modo de ejemplo se puede evidenciar en el cuadro a continuación la cantidad de cambios de directivas recientes:

Directiva	Fecha de aprobación	Directiva a la que reemplaza / que modifica	Fecha
N° 02-2016-MIDIS/PNADP-DE “Procesos de Afiliación y Mantenimiento de Padrón de Hogares	05.02. 2016	Resolución de Dirección Ejecutiva N° 170-2015-MIDIS/PNADP-De	2015
N° 04 – 2016-MIDIS/PNADP-DE “Proceso de Verificación del Cumplimiento de Corresponsabilidades	24.05.2016	Resolución de Dirección Ejecutiva N° 171-2015-MIDIS/PNADP-DE	2015
N° 16 – 2015-MIDIS/PNADP-DE “Proceso de Entrega del Incentivo Monetario Condicionado”	13.11.2015	Resolución de Dirección Ejecutiva N° 102-2015-MIDIS/PNADP-DE que aprobó la Directiva N° 008-2015-MIDIS/PNADP-DE	2015
Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS Manual de Operaciones del Programa JUNTOS	26.07.2016	Resolución Ministerial N° 176-2012-MIDIS y la Resolución Ministerial N° 181-2013-MIDIS	2012 y 2013
Resolución de Dirección Ejecutiva N° 134-2016.MIDIS/PNADP-DE “Proceso de Gestión de Personas del Programa JUNTOS	07.09.2016	Resolución de Dirección Ejecutiva N° 77-2016-MIDIS/PNADP-DE “Proceso de Gestión de Recursos Humanos del Programa JUNTOS a excepción del Procedimiento para la capacitación de los Servidores	7.06.2016
Resolución de Dirección Ejecutiva N° 086-2016/MIDIS/PNADP-DE “Procedimiento de	05.07.2016	Resolución de Dirección Ejecutiva N° 128-2015/MIDIS-PNADP-DE	28.10.2015

Medición de Satisfacción del Usuario”			
--	--	--	--

Podemos constatar, que son múltiples y que se generan después de poco tiempo de vigencia de la directiva a la que reemplazan.

Se ha podido recoger en entrevistas nuevos procesos a ser implementados con relación a los procesos de afiliación, de la Verificación del Cumplimiento de las Corresponsabilidades y de las visitas domiciliarias:

Un aspecto nuevo del proceso de afiliación es el de la afiliación temprana, que implica acciones relacionadas a:

¿Cómo detectar rápidamente a esos recién nacidos? ¿Cómo detectar rápidamente a esas personas gestantes y cómo jalarlas al programa? Para que al ingresar al programa se sientan comprometidas, que la madre gestante vaya a sus controles, que es lo que, por la misma cultura awajun, ellos tienden un poco a esconder el embarazo, no comunican prácticamente el embarazo. (E.9)

También se ha anunciado un cambio en el proceso de Verificación de Corresponsabilidades (VCC), y es que:

A partir de la VCC que se viene, se va a trabajar ya en términos de lo que se ha denominado interoperabilidad. Es decir: el Programa JUNTOS tiene un padrón nominal de miembros objetivos que debe cumplir las corresponsabilidades. Lo que nosotros hacíamos era ir a la institución educativa o al establecimiento de salud para preguntar por ese niño. Si había llegado a sus controles, si había cumplido con sus asistencias o no. Lo que va a hacer ahora el Programa JUNTOS es cruzar datos. Se va a cruzar datos con el SIS, se va a cruzar datos con el SIAGIE, y ahí va a averiguar si el niño asistió a su control de salud o si asistió a su asistencia escolar. (...) La idea es trabajar a ese nivel, ¿no?, a ese nivel de manejo de información. Sin embargo, los miembros objetivos que no sean ubicados y que de repente tienen una observación, o no se encuentra la información concreta, con ellos vamos a trabajar con esos. El gestor local ahora va a hacer ese trabajo. (E.1.1)

Y el otro tema es, que el programa va a entrar más a la familia, a las visitas domiciliarias, un aspecto que se va a fortalecer:

En ese grupo de usuarios que de repente están en la categoría de suspendidos y otros grupos, que ya hay esa categoría de grupo especial, nosotros estamos haciendo visitas domiciliarias. Osea, el proceso de acompañamiento familiar que lo llamamos ahora se ha vuelto más intensivo. Es decir, si un hogar sale suspendido en términos de salud por un niño que de repente no asiste a sus controles de salud, el hogar es visitado. Cosa que anteriormente de repente lo hacíamos, pero no de una forma metódica o continua. En cambio, ahora lo hacemos sí o sí. Tenemos incluso metas que tenemos que lograr. La idea no es que se vaya, ¿no? No es que, bueno ya tus tres incumplimientos o tus cuatro incumplimientos, chao porque has incumplido. No, la idea es hacer un acompañamiento a la familia, porque al final el objetivo es que se logre el principio de la inclusión social. Esté o no esté en el programa él tiene que estar en un tema de la inclusión social, y de repente si él se retira del programa y ha permanecido en esa situación de no-inclusión, entonces, es parte de nuestra responsabilidad, ¿no? (E.1.1)

Ahí ya le va a permitir ver exactamente las debilidades que se están encontrando en salud, en educación. (E.9)

Identificamos en los enunciados presentados una capacidad de respuesta y adecuación por parte del Programa JUNTOS a situaciones concretas que se van

detectando, tratando de mejorar su implementación. No obstante, como se ha podido constatar, estas adecuaciones no se realizan directamente en las unidades territoriales, sino que posterior a una consideración del nivel central, de dónde viene nuevamente normada la estrategia mediante su respectiva directiva, que hay que cumplir en base a metas que se asignan a las unidades territoriales.

A nosotros, como unidad, la central siempre nos brinda unas metas que debemos cumplir anualmente. A ver, nos dice: afiliados al año ustedes tienen que tener tanto, visitas domiciliarias tanto, usuarios a quienes se da educación financiera tantos, tantos talleres, tantos encuentros con instituciones, con establecimientos de salud, cosas así. (E.1.1)

Y es en base al cumplimiento de las metas establecidas que se evalúa el desempeño de las unidades territoriales y de su personal:

Hay una evaluación con algunos cuadros que nos envía Lima sobre el desempeño del gestor local. Pero nosotros acá hacemos una evaluación en base a las metas establecidas. A nosotros, como unidad, la central siempre nos brinda unas metas que debemos cumplir anualmente. A ver, nos dice: afiliados al año ustedes tienen que tener tanto, visitas domiciliarias tanto, usuarios a quienes se da educación financiera tantos, tantos talleres, tantos encuentros con instituciones, con establecimientos de salud, cosas así. Y a cada gestor local se le asigna esa meta, incluyendo el zonal. Osea, a cada distrito se le asigna su meta y es responsabilidad del equipo cumplirlo. Siempre, ... por lo menos de mi parte siempre incido en eso, ¿no?, el resultado es de equipo, no tanto de persona. Y obviamente le corresponde al zonal hacer el seguimiento a nivel de su distrito, hacer que cada gestor local cumpla sus metas establecidas. (E.1.1)

La imposición de metas cuantitativas fijas y rígidas, como lo menciona Mintzberg, no es más que un instrumento adicional de una gestión centralista como lo es la del Programa JUNTOS.

Cabe preguntarse, en ese marco, cuál es el nivel de implementación del enfoque intercultural en el marco del Programa JUNTOS.

5.2.4 El enfoque intercultural

Se analiza las referencias al enfoque intercultural en documentos de gestión, así como las experiencias de su implementación en base del caso de la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui.

5.2.4.1 Referencias en documentos de gestión

La apertura y predisposición a la mejora de procesos a la realidad local, como hemos identificado en la adecuación sobre todo del proceso de visitas domiciliarias, se podría deber en cierto modo al enfoque intercultural, declarado en diversos instrumentos de gestión e informes. Veamos cuál es la comprensión de este enfoque por parte del Programa JUNTOS.

Sin haber realizado una revisión exhaustiva de todos los documentos de gestión del Programa JUNTOS que están accesibles a través de la página web del programa, que son múltiples, se constata que el aspecto intercultural es un aspecto que se encuentra en los lineamientos institucionales presentados en diferentes documentos de gestión y que, a lo largo de los años de implementación del programa, ha habido modificaciones en su concepción.

Está mencionado en documentos de gestión correspondientes al inicio del funcionamiento del programa, donde se encuentra la siguiente **definición** en un documento del 2007, en la cual se refiere que se trata de:

“...la capacidad de moverse entre conocimientos, creencias y prácticas culturales diferentes en el aspecto social, familiar y relacional; abordaje y seguimiento de hogares beneficiarios se realiza a través de los Promotores Sociales que son escogidos de la zona, que conozcan sus usos y costumbres, así como el idioma de la zona intervenida”¹¹⁰.

Es una definición un tanto ambigua y no necesariamente refleja una interacción o enriquecimiento mutuo entre la cultura de los beneficiarios/as y el programa, menos todavía la concepción crítica que contempla en análisis de estructuras de poder existentes entre diversas culturas. Más bien se trata de una concepción de lo que vendría a ser el multiculturalismo, en el marco del cual se contrata a gestores locales que tienen conocimientos de la cultura y la lengua de la población beneficiaria para que puedan comunicarse y hacer seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades.

Revisando documentos de gestión más recientes, como los Planes operativos de los años 2015 y 2016, encontramos menciones a diferentes enfoques de respuesta a la diversidad cultural. Se presentan los enfoques presentados en lineamientos de política de los años 2015 y 2016, así como en informes anuales, igualmente correspondientes a los años 2015 y 2016.

Lineamientos de política institucional

En los lineamientos de política institucional del 2015 encontramos enunciados que hacen referencia a los mensajes del programa, a servicios de salud y educación apropiados culturalmente, a la necesidad de adoptar el enfoque multicultural en la intervención en comunidades nativas de la Amazonía, así como la promoción del cambio de comportamientos teniendo en cuenta la diversidad cultural:

*Lineamientos de política institucional 2015*¹¹¹

Lineamientos centrales

- Recuperar el enfoque “hogar” como unidad de diseño, análisis y atención; que permita llegar a los hogares con los mensajes apropiados culturalmente y orientados a la disminución de la desnutrición crónica infantil (DCI).
- Promover el incremento de la demanda de los servicios de salud y educación de calidad y apropiados culturalmente.

Lineamientos generales:

Intervención en comunidades Nativas de la Amazonía:

- Adopción de un enfoque multicultural, previa consulta con las organizaciones representativas de las comunidades, haciéndolos partícipes del trabajo de gestión en las zonas comunitaria y haciendo hincapié de la vigilancia constante en las madres gestantes y niños menores de 3 años.

Fortalecimiento del trabajo con familias

- Promover en las familias usuarias prácticas sostenibles relacionadas al cuidado de la primera infancia, con particularidad en los temas de salud y educación; promoviendo un gradual cambio en su comportamiento a través de actividades de carácter participativo y colectivo; teniendo siempre en

110 Programa JUNTOS 2007b, p.23

111 Programa JUNTOS 2015d; Programa JUNTOS 2015 a

cuenta la diversidad social, económica cultural de las familias y realidades específicas.

Como veremos a continuación, podemos identificar un cambio en el enfoque para el año 2016, en el cual se incorpora el enfoque diferenciado e intercultural y se considera la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, enfoques adoptados por el MIDIS.

Lineamientos de política institucional 2016¹¹²

Cierre de brechas y expansión

- Consolidar el enfoque diferenciado e intercultural en la incorporación de comunidades de la Amazonía

Mejora de la calidad del servicio

- Acercar los servicios que brinda el Programa a las poblaciones rurales de la Amazonía, en el marco de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)

Acompañamiento familiar

- Potenciar las acciones de acompañamiento familiar en todos los ámbitos de intervención del Programa, en especial en zonas de frontera, para generar prácticas sostenibles relacionadas al cuidado de la primera infancia, teniendo en cuenta la diversidad social, económica, cultural de las familias y realidades específicas.

Gestión comunicacional

- Consolidar la estrategia comunicacional con enfoque intercultural, de derechos humanos, género, discapacidad y centrado en el hogar, diferenciada a nivel territorial.

Gestión del potencial humano

- Promover capacitaciones y/o acciones de sensibilización para el personal en temas relativos al trato adecuado de personas con discapacidad, igualdad de género e interculturalidad.

Llama la atención la gran diferencia entre los enfoques de respuesta a la diversidad cultural de un año para otro, identificando una concepción más crítica y compleja para el año 2016, en la que se ha adoptado, en el marco de la política del MIDIS, el enfoque diferencial e intercultural y la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS), que se ha presentado en el capítulo del marco teórico.

El enfoque multicultural, término utilizado en los lineamientos del programa del 2015, se define por lo general como el reconocimiento de la coexistencia de grupos culturales diferentes, sin considerar que tengan que adecuarse mutuamente, sino que pueden vivir en paralelo. Bajo este enfoque es que la inclusión social se considera como la promoción de oportunidades de acceso a los servicios de Estado, sin que éstos a su vez deban adecuar sus servicios a concepciones socioculturales diversas.

A diferencia de ello, el enfoque intercultural adoptado en los documentos de gestión del 2016 se refleja en una actitud menos impositiva frente a las/s beneficiarias del programa, cuando se dice que se debe generar prácticas sostenibles (2016) en vez de generar cambios de comportamiento (2015).

112 Programa JUNTO 2016a; Programa JUNTOS 2016f

Si analizamos los **logros** que se presentan en los **informes de evaluación** del programa del 2015 hasta el primer semestre del 2016, identificamos mención a esfuerzos en la consolidación de la aplicación del enfoque intercultural y diferencial en sentido que se han elaborado propuestas diferenciadas para la zona amazónica y que se han fortalecido las capacidades en cuanto al enfoque intercultural por parte de los gestores y coordinadores técnico territoriales, que son los que tienen el contacto directo con las beneficiarias:

Logros del 2015¹¹³

En cuanto a la Verificación de Cumplimiento de Corresponsabilidades (VCC):

Se ha desarrollado los temas de educación en adultos e interculturalidad con la participación de gestores locales, coordinadores técnico zonales, así mismo el tema del registro de formatos.

En cuanto al proceso de comunicación e imagen:

Se implementó un nuevo enfoque para la ejecución de las acciones de comunicación basado en derechos humanos, interculturalidad, género y desarrollo de capacidades.

Retos para el 2016¹¹⁴

En cuanto al cierre de brechas y expansión:

Consolidar el enfoque diferenciado e intercultural en la incorporación de comunidades de la Amazonía

En cuanto al acompañamiento familiar:

Potenciar las acciones de acompañamiento familiar en todos los ámbitos de intervención del Programa, en especial en zonas de frontera, para generar prácticas sostenibles relacionadas al cuidado de la primera infancia, teniendo en cuenta la diversidad social, económica cultural de las familias y realidades específicas.

Logros del primer trimestre 2016¹¹⁵

En cuanto al acompañamiento familiar:

Se ha desarrollado estrategias diferenciadas como el uso del idioma local en la ejecución de las visitas domiciliarias y actividades colectivas, así como la realización de actividades en horarios flexibles, adecuados a las comunidades, entre otros, a fin que permitan una mayor participación de las familias, en especial las gestantes, hogares con niñas y niños menores de 36 meses con DCI o anemia y madres adolescentes. Asimismo, en algunas CCNN se ha implementado acciones acordes a su realidad (Shawi, Awajun y Shipibo-Konibo).

Logros del primer semestre 2016¹¹⁶

En cuanto a los procesos misionales:

Dando cumplimiento a la directiva se cuenta con los formatos de afiliación traducidos a cinco lenguas nativas: Awajun, Aymara, Quechua, Shipibo-Konibo y Jaqaru, tanto en versión escrita como en audio.

113 Programa JUNTOS 2016d
114 Ídem.
115 Programa JUNTOS 2016f
116 Programa JUNTOS 2016a

En cuanto al acompañamiento familiar:

Se ha elaborado el procedimiento de Visitas domiciliarias, el mismo que se encuentra en proceso de validación. (...) En las zonas donde existen comunidades indígenas amazónicas y andinas, se han desarrollado estrategias diferenciadas, acordes a su realidad, así como el uso del idioma representativo en la ejecución de las visitas domiciliarias y actividades colectivas.

En cuanto a la gestión de comunicaciones:

Imagen y posicionamiento del Programa JUNTOS

Se logró la aprobación e implementación del plan de comunicaciones en la sede central y sus dos anexos “Plan de comunicaciones para la UT Ucayali” y “Plan de comunicaciones para comunidades nativas”.

Identificamos mención a esfuerzos por realizar un cambio e incorporar el enfoque diferencial e intercultural, así como la EASS, lo cual implica realizar procesos diferenciados para las/os beneficiarias/os de la Amazonía.

Se trata de procesos nuevos muy prometedores, que recién se están en proceso de diseño, validación y en inicio de su aplicación.

A continuación, se presenta información recopilada en cuanto a la implementación del enfoque intercultural en el caso de la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui.

5.2.4.2 La implementación del enfoque intercultural en la UT Amazonas-Condorcanqui

La Unidad Territorial del Programa JUNTOS Amazonas-Condorcanqui es una unidad muy peculiar dentro del programa, ya que es la que posiblemente **atiende el mayor porcentaje de población indígena**:

Nuestro aporte básicamente siempre ha sido en el sentido de la interculturalidad, ¿no? Me parece que somos la única unidad que se dedica exclusivamente a comunidades nativas. Hay otras unidades que contienen comunidades nativas en su interior, pero no exclusivamente. Nosotros sí exclusivamente comunidades nativas. La presencia de comunidades no-nativas son poquísimas. Creo que un 97, 98% son comunidades nativas acá. Y eso es nuestro aporte como trabajo, incluso como propuesta, ¿no? Por eso muchos de los pilotos a veces que se hacen a nivel nacional empiezan acá en Amazonas. El acompañamiento familiar se ha hecho acá como piloto. Bueno, por las características mismas de acá del trabajo que se realiza. (E.1.1)

Desde el inicio de la implementación del programa, como se ha mencionado arriba, los **gestores** siempre deben ser personal de la zona que conozca la cultura y la lengua de las/os beneficiarias/os. En la UT Amazonas-Condorcanqui igualmente, se busca que sea personal local, y que de preferencia hable la lengua local. No obstante, no es un impedimento que no lo haga:

La mayoría es awajun, tenemos dos huambisas y el resto ... Un gestor, por ejemplo, es apach que le dicen, pero él es de acá, nacido acá, su esposa también es awajun. Hay otro que es una abogada que también es de acá pero su esposo es huambisa, se ha casado con un huambisa. Los dos son gestores acá. Hay otra que ha llegado de fuera, de Jaén creo es, que está trabajando acá. Hay otro que creo lleva como treinta años viviendo acá en la zona, su esposa también es awajun. Entre los gestores, ¿no? Sí, son como cuatro que son apach que le dicen acá y trabajan bien. Porque también es cuestión de las herramientas que uno utiliza, ¿no? Saber con quién tratar, a veces tener un buen intérprete de confianza en quien puedas apoyarte. (...) Es importante el

idioma, sí, pero es muy importante para el trabajo aquí saber construir una red social, ya sea al interior del hogar o donde uno llega y con eso trabajar. Eso por ejemplo es un elemento, una característica importante que yo siempre he valorizado en los gestores locales, no solo en los gestores locales sino en todo profesional que hay acá. A veces, yo en las entrevistas para personal lo que yo más busco o averiguo es que tenga una buena red social. Si sé que tiene una buena red social acá, para mí esa persona vale bastante, porque va a permitir que el trabajo que realicemos acá tenga un buen respaldo, tenga una buena base social y se construya buenos aliados. (E.1.1)

En las contrataciones actuales,

... se está priorizando escoger a un gestor que sea de esa zona, preferentemente, de tal manera que él viva en un lugar que conoce, de repente incluso muchos tienen su casa en esa zona, son de esa comunidad. Entonces, prácticamente trabajan en su casa, siguiendo más o menos el patrón que se utiliza para el personal de salud o para el personal de educación. El personal de salud por ejemplo vive en una comunidad en el puesto de salud donde trabaja y de ahí tiene un área de influencia donde atiende sus campañas extramurales o atiende sus emergencias, ¿no? Igual el gestor tiene su zona de residencia y desde ahí atiende a toda su zona, ¿no?, su zona que le corresponde a él. (E.1.1)

Al principio no era así. Hoy en día los mismos TdRs del personal de JUNTOS son más específicos, aterrizan más a que vivas dentro de la zona. Si tú quieres postular a Río Santiago, tienes que tener el DNI de Río Santiago o por lo menos mostrar un documento que te diga de residencia en la zona, tienes que conocer la zona, tienes que hablar el dialecto o por lo menos conocer el dialecto. Entonces, es más específico. Eso también ha permitido la permanencia mayor del trabajador. Hoy en día, de que ya la mayoría de su personal es personal de la zona. Osea, ya no es un personal foráneo. (E.9)

Un tema muy importante y que orienta la interacción con las/os beneficiarias/os es la **estrategia comunicacional, el material de difusión** que se diseña en el marco del programa, así como los canales de comunicación de las/os beneficiarias/os con el Programa.

Al igual que los demás procesos, las estrategias y los materiales de comunicación vienen por lo general normados desde el nivel central. No obstante, hay estrategias diseñadas para la parte amazónica, así como también se traducen materiales de información a diversas lenguas.

En los instrumentos de gestión de JUNTOS se ha podido identificar la consideración de la necesidad del enfoque intercultural en las estrategias comunicacionales. Por ejemplo:

- LINEAMIENTOS GENERALES (2015)¹¹⁷
 - Optimización de procesos*
 - Consolidar la estrategia comunicacional con enfoque intercultural, de derechos humanos, género y centrado en el hogar.
- PROCESO DE COMUNICACIÓN E IMAGEN – POI 2015¹¹⁸

117 Programa JUNTOS 2015 d

118 Programa JUNTOS 2016d

- Se implementó un nuevo enfoque para la ejecución de las acciones de comunicación basado en derechos humanos, interculturalidad, género y desarrollo de capacidades

- RETOS PARA EL AÑO 2016¹¹⁹

Gestión comunicacional

Consolidar una estrategia comunicacional con enfoque intercultural, de derechos humanos, género, discapacidad y centrado en el hogar, diferenciada a nivel territorial.

- LINEAMIENTOS DE POLÍTICA INSTITUCIONAL¹²⁰

6.1.6 Gestión comunicacional

- Consolidar la estrategia comunicacional con enfoque intercultural, de derechos humanos, género, discapacidad y centrado en el hogar, diferenciada a nivel territorial.
- Fortalecer las acciones de información y capacitación financiera en cada punto de pago, por operativo de pago.

Otros procesos estratégicos de apoyo

- Se elaboraron diversos materiales (Calendarios, cuadernos de campo, rotafolios y gigantografías) para los talleres con difusión de mensajes en temas de salud y educación (Versión sierra y selva) y de educación financiera.

La distribución del material tiene también su resolución, siendo la vigente la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 084-2016/MIDIS/PNADP-DE con fecha 01 de julio de 2016, que norma el procedimiento para la distribución de Materiales de Comunicación. De acuerdo a ella:

El jefe de la Unidad territorial recibe el material enviado por la Unidad de Comunicación e Imagen a través de memorándum y respectivas pautas respecto de su uso. El comunicador distribuye los materiales de comunicación al personal de la UT y aliados estratégicos. El Gestor Local entrega el material de comunicación a las usuarias y aliados estratégicos locales (gobernadores, municipios distritales, centro de salud e instituciones educativas)

El CTZ distribuirá el material de comunicación a los Gestores Locales que serán distribuidos a las usuarias y aliados estratégicos locales (Gobernadores, municipios distritales, centros de salud e instituciones educativas)

Y en la UT Amazonas - Condorcanqui:

Nosotros siempre todos los años hacemos una planificación comunicacional para las comunidades, de tal manera que permanentemente estamos entregando el mensaje (...) en awajun. En wampis también lo hemos hecho y también en castellano. La central Lima también nos manda material de información, lo que es material gráfico para ser distribuido y nosotros en cada una de las intervenciones que hacemos, que lo pueden hacer los gestores, los zonales o cualquier personal que ingresa al campo, refuerza siempre el tema

119 Programa JUNTOS 2016e

120 Programa JUNTOS 2016 f

de la corresponsabilidad. Siempre. Siempre lo hacemos, porque es lo central de nuestro trabajo. (E.1.1)

Así, en el marco del FORO, a todos los participantes les fue entregado un calendario del año, que como se puede ver a continuación, contiene mensajes relacionados a salud y a las corresponsabilidades:



Igualmente se pudo encontrar un afiche del programa en lengua awajun en la entrada a la oficina de la Red de Salud Condorcanqui:



En el afiche, se puede identificar lo que sería una familia awajun compuesta por un padre y una madre y tres hijos. El mensaje que está escrito en lengua awajun es el siguiente:

Papá, mamá, lleven a su hijo al establecimiento de salud para que crezca sano. Ustedes pueden cambiar la vida de sus hijos. Juntos podemos.

Es un mensaje que trata de promover el acceso de las familias awajun a los establecimientos de salud, alegando que ello contribuye que sus hijos crezcan sanos y que con ello pueden contribuir a cambiar la vida de sus hijos. Hay una referencia a la responsabilidad de los padres en cuanto a la salud de sus hijas/os y a la corresponsabilidad que deben cumplir en cuanto al programa. Sin hacer un análisis minucioso de dicho material, se rescata que se trata de involucrar también al padre en las funciones que normalmente se asigna a las mujeres en cuanto a su responsabilidad en el cuidado de los hijos. No obstante, a simple vista, no se identifica un mensaje con enfoque intercultural, sino que se trata de una simple traducción de uno de los mensajes relacionados a las corresponsabilidades que deben asumir las familias.

Y cabe preguntarse, si se trata de un mensaje, que realmente va a motivar a las/os beneficiarias/os a hacer uso de los servicios del sector cuando, como hemos visto, tienen serias debilidades en cuanto a calidad y pertinencia. En la UT Amazonas-Condorcanqui hay conciencia acerca de las dificultades de la implementación del programa debido a la complejidad en cuanto a concepciones locales, sobre todo en cuanto a salud:

Obviamente, sí hay un tipo de concepción muy particular referente a las enfermedades, referente a la salud, que en muchos casos choca pues con el sistema formal establecido. Uno de ellos, obviamente, el parto, que quizás es uno de los puntos más débiles que tiene el sistema de salud, que aún ahora, a pesar de que se dice que es, que debería ser intercultural, o está declarado como intercultural, en términos prácticos falta todavía mucho por trabajar, ¿no? No se ha logrado concretar ese trabajo y a veces se sobrevaloriza más la meta que el trabajo en sí. Entonces, si al de salud se le dice, tu meta es 20 gestantes, entonces tiene que hacerlo con 20 gestantes, y a veces en ese proceso va olvidando la preocupación intercultural, a pesar de que está declarado que debe ser intercultural. Obviamente, el Programa JUNTOS por lo menos establece la inserción del hogar dentro del sistema de salud y la inserción de la gestante dentro del sistema de salud. Eso implica que entra en conflicto muchas veces el sistema médico tradicional, con el sistema médico formal, ¿no? Entonces, a partir de ahí hay toda una contradicción. Muchos de los incumplimientos que tenemos a nivel de gestantes es precisamente eso, ¿no? Por una parte, es la atención, que a veces dicen no es la adecuada o por otro que, hay circunstancias que se presentan y que no permiten que la gestante llegue a tiempo a sus controles. El solo hecho que un día la gestante tome una medicina significará pues que tiene que hacer dieta, que no podrá tocar ninguna otra medicina, no podrá realizar ningún otro tipo de actividades. Y si en ese tiempo, en ese lapso de tiempo, ella tiene que cumplir con un control en la posta de salud obviamente no irá y se perdió el cumplimiento de la corresponsabilidad. Entonces, ¿cómo evaluar eso? Porque obviamente, al final el resultado dice "No cumplió". Entonces, ¿cómo hacer concreta la interculturalidad? Ese es un trabajo que todavía tiene mucho, mucho, mucho por hacerse, tiene mucho, mucho, mucho por encontrar el camino adecuado. Porque es cierto, tenemos las buenas intenciones y ya hemos hecho muchas directivas declarativas, de que nuestro trabajo es intercultural, se basa en la interculturalidad, pero en términos concretos, todavía tenemos mucho, mucho que recorrer, ¿no? (E.1.1)

Esta dificultad no guarda únicamente relación con la gestión del programa JUNTOS en sí, sino con la gestión del sector salud, a la cual el programa JUNTOS está vinculado a través de las corresponsabilidades que deben cumplir las/os

beneficiarias/os con dicho sector, que, como se ha evidenciado en el capítulo anterior tiene grandes deficiencias en cuanto a calidad y pertinencia.

Regresando a la estrategia comunicacional, ésta no siempre ha sido percibida como la más adecuada, como se pudo recoger en base a una anécdota, que ha sucedido en años anteriores y que me fue contada por una anterior trabajadora del Programa JUNTOS:

Una vez había bajado un líder de la cabecera de El Cenepa a hacer sus gestiones. En la oficina de JUNTOS le entregaron afiches, almanaques y demás, para que lo lleve de regreso a su comunidad y lo pueda distribuir y colgar en diversos sitios. Cuando estaban yendo en bote hacia Cenepa, llegó un momento, que el señor agarró el fajo de papeles y los botó al pongo de Huaracayo, diciendo: Estas son cojudeces. Yo he venido a hacer gestión y ¿cómo voy a regresar sólo con esto? ¿Cómo se creen que voy a estar cargando todo esto por horas? Mejor sería me den grabado en USB, eso todo el mundo puede escuchar. (E.1.2)

Se trata de un incidente, seguramente puntual, y que se ha dado años atrás. Pero nos enseña, que es necesario diseñar las estrategias comunicacionales conociendo las características locales, ya sea culturales (pueblo de tradición oral), así como geográficas (distancias que dificultan el traslado de material visual) y las facilidades existentes – en este caso, que nunca falta en una comunidad alguien que tenga una radio, que hoy en día casi siempre cuenta con el sistema de USB.

Así como son importantes los mecanismos para comunicar mensajes a la población, igualmente lo son los **mecanismos para recoger demandas**, a través de los cuales la población puede hacer llegar sus quejas o sugerencias al Programa y que son las siguientes:

a) La LINEA DE TELEFONO 1880

El/a TITULAR, en caso tuviera alguna duda, consulta o queja sobre el Programa JUNTOS puede comunicarse por teléfono a la Línea gratuita 18 80. También puede acudir al gestor local de JUNTOS de su localidad o la Unidad Territorial de JUNTOS de su región o las oficinas de Orienta MIDIS¹²¹.

Sí, línea libre, cualquier usuario, o cualquier, cualquier apu digamos pueden hacer sus quejas directamente a Lima. De repente es tratado mal por el gestor, de repente ellos tienen la potestad de llamar, de repente reclamar o hacer cualquier consulta. Nosotros, los gestores locales sí hemos informado, hemos dicho que pueden hacer sus llamadas si de repente damos mal trato, ¿no? (E.2.1)



121 Programa JUNTOS 2016g

Entrada al local de la Unidad Territorial del Programa JUNTOS Condorcanqui con afiche de la línea telefónica gratuita.

b) Plataforma del MIDIS

Acá en la misma oficina del MIDIS tenemos una plataforma, es una plataforma, digamos, de atención al usuario. La plataforma de atención al usuario permite que cualquier usuario de cualquier programa social venga y me diga, ¿Sabe qué?, ¿por qué me han desafiliado de JUNTOS?, o, ¿Qué necesito para entrar al Programa JUNTOS? Y el responsable de la plataforma por lo menos tiene la información básica de decirle como parte el proceso. (E9)



Afiche colgado en la oficina de enlace del MIDIS Condorcanqui

c) Otras modalidades

El libro de reclamos o contactar directamente a los jefes locales, siendo ésta última la de más fácil acceso para la población en localidades donde no siempre hay teléfono y cuando las oficinas quedan lejos:

Lo que se ha hecho, por ejemplo, es, así como ves ese almanaque, hemos entregado ese material, donde viene la línea 1880, se ha hecho la difusión. Los medios que ellos usan para hacer reclamos, a parte del libro de reclamos, que ellos lo llaman, donde hay señal, llaman al jefe inmediato, ¿no? Ellos también ya saben. Como ellos salen al campo a supervisarnos, entonces ya los conocen. El primer reclamo les llega a ellos. El segundo ... que ellos tienen es venir directamente aquí a la oficina de la UT y hablar con el jefe. O la otra vía que ellos tienen acá, ¿no?, es que te van a donde transparencia. (E.2.2)

Tenemos aquí un buzón de sugerencias, tenemos la línea 1880 también, línea donde puede llamar cualquier usuario o cualquier persona que de repente tiene algo que decir sobre el Programa JUNTOS. Y nosotros, en recepción también siempre recogemos las cosas que vienen en relación al trabajo que hacemos. Nosotros también tenemos un control o digamos un monitoreo permanente de parte del comité de transparencia de vigilancia ciudadana, así como también lo tenemos de la coordinación regional del MIDIS, que también están monitoreando el desarrollo de nuestras actividades. Y paralelo a eso tenemos también el monitoreo de muchas autoridades acá, ¿no?, y de la población en general, que está a la expectativa de lo que hacemos y no hacemos, sobre todo de lo que no hacemos. (E.1.1)

Identificamos que, en un lugar con distancias y costos de traslado grandes para la población y donde hay limitaciones en los servicios de comunicación, la estrategia

más viable para las/os beneficiarias/os es la de la comunicación directa a personal jerárquico de la oficina local.

Antes de analizar la articulación interinstitucional que se aborda en el siguiente capítulo, y para poder cerrar el análisis de la gestión del programa JUNTOS en la UT Amazonas – Condorcanqui, se presentan dificultades encontradas y sugerencias realizadas por parte del personal entrevistado de dicha unidad.

5.2.5 Dificultades identificadas en la UT Amazonas – Condorcanqui

Se registran bajo este punto algunas dificultades que encuentran los integrantes de la Unidad Territorial Amazonas - Condorcanqui en su intervención:

- **Recarga de hogares, miembros objetivos y funciones**

En mi caso, por ejemplo, yo manejo 23 comunidades con todo y anexos, y ahí, por ejemplo, yo tengo que programar ir donde existen una mayor parte de casos. Por ejemplo, hay comunidades pequeñas como anexos donde hay madres titulares, pero no las puedo visitar porque a veces el tiempo es mínimo. (E.2.3)

Anteriormente nos mandaban hasta 9 o 13 días y con tantas comunidades, hasta en la noche se trabaja. Nosotros, cuando salimos al campo, no tenemos horario de ingreso ni de salida. Así que trabajamos a todo dar. A pesar de eso no alcanzamos. Y no es porque, el gestor quizás no tenga esa capacidad de poder coberturar todo, el problema es el tiempo. (E.2.3)

Tenemos varios procesos operativos que nosotros realizamos al mismo tiempo. A veces, cuando salimos a hacer la verificación de la corresponsabilidad, al mismo tiempo tenemos que hacer la visita domiciliaria, tenemos que hacer charla, tenemos que hacer reuniones. Después, hay otras actividades, que no nos presta condiciones de ver coberturar, de alcanzar todo. Y entonces a veces tenemos algunas quejas de otras comunidades que no alcanzamos llegar. Que el gestor no llega, que el gestor no visita, no hace reuniones. Cuando nosotros no alcanzamos realizar reuniones por cada comunidad, lo que estratégicamente, mayormente hacemos, es que convocamos una reunión donde hay mayor alerta. Donde hay mayor alerta, ahí convocamos reunión con la finalidad de que podamos tratar ese problema y solucionarlo. (E.2.3)

- **Accesibilidad**

Por ejemplo, cuando crece Marañón. Cuando hay una comunidad que es muy lejana nos lleva dos días de caminata, un día de retorno, y eso a veces un poquito que nos obstaculiza, ¿no? (E.2.1)

Y a parte que a veces llegas en una comunidad para visitar a un hogar y este hogar no vive justamente en la comunidad sino vive de la comunidad a una hora, hora y media o media hora y tienes que ir a buscar. Hasta eso, el tiempo no te espera. (E.2.3)

- **Limitaciones tecnológicas**

Nosotros lo que siempre estamos a la búsqueda es de potenciar acá la tecnología, porque nuestra inserción tecnológica es bien pobre aquí, ¿no? Entenderás que Lima siempre nos pregunta si tenemos internet, si en las comunidades hay telefonía, cosas así, ¿no? Y a veces hasta no creen, ¿no? (E.1.1)

Es otra realidad acá muy distinta. Nosotros salimos a campo y estamos incomunicados a veces totalmente. Bueno, yo el año pasado estuve en Santiago y yo me iba campo y estaba incomunicada porque no había señal, a

lo mejor no había ni teléfono GILAT. Entonces no tienes donde avanzar e ingresar tu información y la única forma que tienes es venir hasta la oficina. En la zona el problema es de comunicación que no tenemos, problemas de internet que carecemos en las máquinas, carecemos de todo. Pero la vez pasada, sí, vinieron de Lima y estuvieron viendo y evaluando todo esto. (E.2.3)

- **Limitaciones de carácter administrativo**

A diferencia de las otras UTs, las otras unidades territoriales, nosotros somos un caso muy especial y particular. Uno, por la distancia, para llegar. Por ejemplo, nuestros requerimientos físicos creo que demoran algo de siete días para que lleguen a Lima, frente a otras unidades, que a lo mejor al de uno o dos días está allá en Lima en la oficina y está por ahí canalizándose. Es una dificultad que nosotros tenemos. (E.2.2)

Los requerimientos que hacemos cuando tenemos que salir al campo. Cuando hemos regresado, recién, recién vienen los presupuestos. (E.2.3)

Como las directivas están hechas así, sin criterio intercultural como decimos, entonces, a veces suele ser un poquito, un poquito complicado para nosotros, ¿no? Por ejemplo, no tenemos todavía una forma para respaldarnos en nuestras rendiciones porque entenderás que acá en las comunidades no hay SUNAT. Entonces, ¿cómo hacer una rendición de pasajes, comida, viáticos en un lugar donde no hay documentos sustentatorios de gastos para la SUNAT? (E.1.1)

... por ejemplo para sustentar los gastos. Lima dice sustenten lo que es un 10% declaración jurada, pero, ¿acaso saben cuánto caminamos, ¿cuánto sufrimos? Allá no existe ninguna boleta, ni factura, ni RUC, nada. Entonces, ¿cómo nosotros vamos a sustentar? Entonces, a veces nosotros tenemos que buscar por ahí boletas y eso es otro gasto. (E.2.1)

Los viáticos no son depositados a tiempo, tenemos que sacar préstamo o prestar, al final siempre salimos perjudicados. Pero nosotros, como tenemos una cláusula que nos dice para cumplir y que nos miden por metas, tenemos que hacer nuestro trabajo. No sé cómo, pero al final traemos el producto, ¿no? (E.2.1)

- **Cambio permanente de normativas**

Uuuu..., cambian constantemente, vienen directivas nuevas, órdenes nuevas. Y, por ejemplo, trasladar todos esos mensajes a la población, un poquito que nos genera todo un problemita. Hacer llegar ese tipo de cambios a la población a veces genera algunos inconvenientes, ¿no? (E.1.1)

Lo que debilitaba también bastante nuestro trabajo era, cada momento cambiaban directiva tras directiva. Tú te ibas con una directiva que te orientaba, ¿no?, direccionaba tu trabajo, te ibas a informar a la población. Cuando regresabas, encontrabas otra directiva, que salía de JUNTOS en coordinación con MIDIS. Y prácticamente te quedabas como mentirosa, ¿no? Decías una cosa, después cuando regresabas, decías otra cosa. Nosotros también manifestábamos nuestro malestar de que no era justo que se cambie cada rato las directivas, la cual no nos ayudaba mucho en el trabajo. (E.1.2)

- **La realidad diversa en las comunidades, las percepciones al respecto, los encuentros y desencuentros con “lo nuevo” por parte de la población son muy complejos:**

Desconocimiento y temor o desconfianza frente a lo desconocido que viene de fuera:

También es necesario que la persona de acá entienda cómo son las personas de otros sitios. (...) esta población está tan cerrada, que no está entendiendo qué cosa es lo que ha llegado a su lugar por primera vez a sus comunidades y se desespera. Y a veces su misma reacción tienen cuando llega una persona de fuera y que no están acostumbrados a ver, de tal manera que muchos en sus temores han llegado a decir: "este es pishtaco. Este es de la petrolera, este es de la minera". ¿Por qué? Porque no hay una relación, no hay una comunicación establecida con quienes son diferentes a ellos. Nosotros como profesionales, o como instituciones, me parece que también nuestro trabajo es generar ese puente de comunicación entre quienes somos diferentes. (E.1.1)

No quieren aceptar o reconocer esas condicionalidades porque ellos lo ven en el otro sentido. De acuerdo a su idiosincrasia, ven que el programa les brinda ese incentivo con la finalidad de quizás de comprar sus vidas de ellos o las de sus hijos. Creen, que, al darles los 200 soles, ya están comprando sus hijos, que los lleven al extranjero, o quizás que con las vacunas se les están ingresando microchips que, después, cuando ya aparezca el tema del seguimiento para que apliquen la marca de la bestia, entonces, mediante esos chips ya los detectan. (E.2.4)

Ha habido compañeros que han ido en campaña de educación financiera llevando carteles de lo que es una multired, enseñándoles la funcionalidad, qué es una multired, ¿ya?, y les han explicado que tiene un chip, ¿no?, es seguro. Y en cuanto han escuchado "el chip", han salido espantados, han dejado botando la reunión, porque para ellos eso es como que lo asumen en su idiosincrasia como una marca de la bestia, del diablo, que la vacuna los mata a sus hijos, o, casos como que, yo he tenido datos de que de niños en el colegio, que la comida de Qali Warma no la querían comer, porque decían que la comida de Qali Warma ahí les metían cosas para que les haga daño a sus hijos y que los querían matar y desaparecer. (E.2.2)

Diferencias en la comunicación y la lógica:

El idioma awajun y el idioma wampis tiene una lógica, una estructura lógica muy diferente al idioma castellano, de tal manera que el mensaje que tú transmites, o tratas de encajar el castellano en el awajun wampis, no adquiere la misma connotación. Tanto es así que acá tenemos gestores locales y tenemos gestores locales awajun o gestores locales wampis, pero aun así se les hace difícil transmitir el mensaje, de tal manera que lo repiten una vez, otra vez, dos veces, tres veces, y si esto tú lo ves de repente, lo encuentras en zonas tal vez, este, que digamos donde el español es predominante, no encuentras esos problemas de comprensión, ¿no? Porque estás hablando de un mensaje técnico, ¿no?, con la necesidad no-técnica de un usuario. El usuario te toma lo que le interesa, pues, ¿no? Entonces, este, se genera un problema ahí. (E.1.1)

Hay muchos conceptos que no se manejan. Yo siempre digo, para el awajun solamente hay sí o no. No existe el tal vez, quizá, puede ser, digamos. Vamos a ver no existe. (...) Pero bueno, pues, es un proceso de encuentro de lógicas, ¿no? Nosotros, en el mundo urbano, en el mundo ya más ciudadano, tenemos el conflicto entre el pensamiento digamos popular y el pensamiento formal, ¿no? Siempre hay un conflicto, ¿no? Entonces, incluso ahí se malentienden los mensajes. Acá es peor pues. Y como te digo, a veces no lo entienden ni siquiera de la traducción de la propia persona que lo escribió. (E.1.1)

La población ha sido acostumbrada al asistencialismo

Apreciación personal también. Aquí se ha generado una tradición de lo que nosotros llamamos el minash minash, ¿no? Minash, dame, invítame, como dicen ellos. Entonces, imagínate, tantos años de ingreso de organizaciones

asistencialistas que han venido dando apoyo a cambio de nada. A ellos se les hace bien, bien difícil recibir un abono a cambio de una condicionalidad. Entonces, e incluso, no solamente de un simple usuario o poblador. Aquí llegan gente como profesores, llegan dirigentes, llega gente de la que supones que es educada, letrada, conocida, a exigirnos por qué los suspendes si ellos son pobres. Y les decimos: es que no les estamos dando el dinero porque son pobres. Le estamos dando el dinero porque ha cumplido un compromiso, por una preocupación que él ha mostrado por sus hijos, llevarlos a estudiar, llevarlos a salud o porque su esposa se va a sus controles de gestantes. Él ha ingresado al programa porque ha calificado como pobre, es cierto. Pero el abono no se le entrega porque es pobre. (E.1.1)

Reacciones frente a la suspensión

El problema está en que a veces la gente que ni siquiera participa o conoce el tema del funcionamiento del Programa JUNTOS y las condicionalidades, es esa persona que va y dice: No, cuando alguien sale suspendido, y esta persona que sale suspendida se alía con terceras personas que ni siquiera pertenecen al programa y ahí empiezan, ¿no?, que esto a mí no me interesa, no voy a llevar, porque al final si sigo en el Programa JUNTOS me van a poner este el chip de la marca de la bestia. Osea, a veces, esos términos o esa actitud que toman en un hogar es por, no sé si llamarle sí, por represalia, o por venganza a que ha salido suspendido. (E.2.3)

Las dificultades presentadas por los diferentes integrantes entrevistados de la UT Amazonas- Condorcanqui reflejan por un lado a) el centralismo del programa en su organización, donde la programación por metas cuantitativas de atención no se ajusta a la realidad en la cual la dispersión poblacional, la complejidad en la accesibilidad a las comunidades, sumadas a las limitaciones tecnológicas y a aspectos administrativos adversos, conllevan a una sobrecarga de trabajo de los gestores en cuanto a cantidad de comunidades y beneficiarias/os, lo cual conlleva a una disminución en la calidad de su trabajo con las/os beneficiarias/os.

Los tiempos que se requiere para un mismo resultado son muy diversos bajo diferentes contextos y son aún mayores en contextos complejos de diversidad cultural, como el que se da en el caso del ámbito de intervención de la UT Amazonas – Condorcanqui. Y en quienes recae el reto de lidiar con dicha adversidad es mayormente en los gestores, que son los que salen a las comunidades y deben ingeniárselas para hacer llegar a la población mensajes, sobre todo en las comunidades lejanas, como lo demuestran sus testimonios:

Pero, yo creo que, para eso estamos nosotros y estamos trabajando. Y la gente, cuando hablan del chip: “Uy chip, chip”. Y una señora tenía un celular en la mano: Señora, présteme su celular. Pum, lo apagué, abrí su celular, saqué su chip y dije: Este celular tiene chip. Si tú tienes celular que tiene chip. Si no tuviera este chip no tendría señal. Mira -saqué la tarjeta – este chip igualito. ¿Se diferencia? No. ¿Se diferencia? No. Entonces ustedes malinterpretan cuando dicen que el chip es marca, no es eso. Hay maneras de trabajar también. (E.2.3)

Yo, con la comida de Qali Warma, he tenido una experiencia en una comunidad awajun de Santiago, que me he sentado con ellos en la cocina y con los niños y he comido lo mismo que los niños y me he quedado ese día a dormir y les digo: No me ha hecho daño la comida. Si eso fuera cierto y soy mestiza no lo comería. Me he ido incluso una vez con una lideresa a una comunidad para que me pongan una ampolla para la fiebre amarilla, para la hepatitis. Si yo me pongo, les digo, es porque es bueno Entonces es un trabajo día a día bien fuerte, hacer romper su idiosincrasia, y eso no es un trabajo de la noche a la mañana. Significa tener mucha paciencia, repetir si es necesario 20.000 veces el mismo

mensaje en diferentes idiomas con muchos ejemplos hasta que te logren entender. (E.2.2)

Queda claro, que la armonización entre concepciones propias y las que vienen “de fuera” es un proceso complejo, que requiere de tiempo, y de apertura al diálogo y cambio por parte de lo que “viene de fuera”, como lo son políticas, sectores, programas, ... Y es que...

...para llegar al gran tajimat como dicen acá, nos falta mucho. Y lo digo en términos de preocupación, ¿no? No viéndolo desde un punto de vista negativo. Lo digo en términos de que sigamos buscando, ¿no? De construir precisamente ese camino a la concreción de repente de una política de salud intercultural concreta, donde ya no estemos precisamente discutiendo todos estos temas, sino que debemos estar implementándolos adecuadamente. (E.1.1)

5.2.6 Sugerencias

A raíz de las debilidades sentidas, se han recogido las sugerencias por parte de integrantes del equipo de la Unidad Territorial de Amazonas – Condorcanqui, relacionadas a los siguientes temas:

- **Incremento de gestores**

De repente por ahí, si fuéramos uno o dos gestores más, distribuíamos mejor y podríamos llegar mejor a ellas o a ellos con los talleres y con las funciones que debemos realizar. (E.2.1)

- **Incremento de sueldo**

Que nos suban el sueldo. (E.2.2)

Analizando, de manera ligera, de repente, como ejemplo, Cuna más. Cuna Más es un programa casi idéntico con nosotros. Por lo que veo no realizan mucha actividad, taller, seguimiento, nada, pero a veces su sueldo es 2900, y nosotros, nuestro sueldo, a veces en campo trabajamos día y noche de repente, y manejamos, hasta sus anexos manejamos y Cuna Más solo tiene que ver las comunidades que más cercanas, focalizadas, digamos. En este caso, nosotros ganamos 1700, osea monto neto, monto bruto es 2000 soles, ahí incluye lo que es salud. Por eso es que a veces hay debilidad y entonces a veces están buscando otros programas para ver, porque uno ve su ingreso, ¿no?, como para vivir, ¿no? (E.2.1)

- **Continuidad del programa**

... que continúe el Programa JUNTOS y, una inversión buena porque la comunidad aún necesita y tenemos que trabajar bastante (E.2.1)

- **Promover la contratación de personal local en las jefaturas**

Lo que puede mejorar es que el JUT sea de la zona, el jefe de unidad territorial, de la zona, y también CTT. Porque ellos son quienes toman decisiones. Gestores son de la zona, gestores informan, pero estos, zonal, CTT y JUT, si no, si no conciben como tal, No, los indígenas quieren beneficiarse mucho, que esto, que tal, ya, ahí se quedan. Lo cual no es así. (E.1.2)

- **Fortalecer la articulación con otros programas sociales, involucrando en parte también a los hombres y considerando temas productivos y la generación de ingresos**

Se puede implementar con otros programas sociales o con proyectos agrícolas que pueden mejorar la situación de las comunidades. Muchos proyectos a veces son hechos solo estando en Lima, sin saber o conocer la realidad. A veces, por eso, es que muchos proyectos son fracasados. (E.2.1)

Yo veo que hasta el momento está bien su política de trabajo, su enfoque está más que todo orientado a trabajar con la mamá, la gran mayoría de usuarios son mujeres, no son varones. Pero yo quisiera que también trabajen, tengan un padrón de puro varones y darles otras actividades también y ciertas corresponsabilidades, y de acorde a estos, si cumplen, también reciban su abono. Claro, para que vayan aprendiendo a organizarse en cuanto a otras actividades de lo que ya acostumbran. Por ejemplo, puede ser que se apertura una actividad con los varones que éstos empiecen a realizar biohuertos, por ejemplo, o quizás a trabajar en temas de viveros o del cacao, porque se da en la zona, y darles cierta cantidad de producción, por ejemplo: tú me cumples cierta cantidad de embolsar o germinar cacao y te damos tu incentivo. Osea, a través de ese medio, a través de, que sea canalizado con los hombres. Hay que tenerlos ocupados también a los hombres, porque si no, a veces estos tipos no trabajan por estar esperanzados de que la mujer va a recibir los 200 soles y este señor ya no trabaja. Entonces, mi propuesta es que también se apertura un programa que los mantenga ocupaditos a los varones, en buen sentido de la palabra, así, para que no se propague quizás la pereza. (E.2.4)

Eso sucede. Yo veo que, bueno, hablando de la parte positiva, el programa ha dado un espacio al hogar para que puedan aprovechar lo que son servicios básicos, salud, educación. Pero también, hablando de la parte negativa, antes había hogares que tenían chacra, ahora esos hogares ya no tienen chacra. Viven preguntado nada más: Oye, ¿Cuándo hay pago? ¿Cuándo hay pago? (E.2.3)

Estadísticamente awajun determina 3 soles diario, por eso están esperanzados en esos 200 soles. (E.2.1)

Un padre responsable sí lleva a su hijo al colegio, si lleva a su hijo a llegar que sea profesional. Pero a pesar de ahora, tener medicina gratis, tener hasta uniformes, libros, incentivo monetario, comida, desayuno y almuerzo de los chicos, Cuna Más. A pesar de tantos programas que vienen ahora, hay hogar, que hasta pasan hambre por no tener chacra. Y eso es preocupante. (...) Tiene que haber acá un programa, quizás no a través del Programa JUNTOS, sino a través de los gobiernos locales, que se implemente o que se implante un proyecto productivo que dé un trabajo a los varones, ¿no?, de responsabilidad. No solamente a cambio de pago, sino para que, si un hogar produce y esa producción va a consumir, va a comer, así no tenga mercado, si produce yuca 5 kilos, este 5 kilos le va a servir para un hogar. Entonces, de esta manera, este Programa JUNTOS, que da 200 soles, nosotros, a pesar que, mira, nosotros en la sensibilización Programa JUNTOS esos 200 soles que da como incentivo, no es una solución, es una ayuda simplemente. Entonces, el hogar tiene que poner de su parte, quizás el 75% y el 25% lo pone el programa y con eso complementa. Sin embargo, no hay en la mayoría de los hogares. Hay padres de familia que se dedican en la tomadería, en masatear, mientras los hijos están a la suerte esperando el Programa JUNTOS. Y yo creo que es bueno la intervención de otros sectores, municipalidad, gerencia, que se implemente programas productivos, programas productivos, de crianza de animales, de aves de corral, todo eso y que pueda complementar con este programa social. Yo creo que sería una ayuda más, ¿no?, que va a ser un trabajo tanto de las madres, su responsabilidad de llevar a sus hijos en su control, asistir al niño al colegio mientras el papá también se dedica en su biohuerto, en su chacra, en su crianza. Este complemento podría mejorar lo que hablamos, la desnutrición crónica. (E.2.3)

Mientras que la mayoría de sugerencias son respuesta a dificultades mencionadas anteriormente, resulta interesante la última sugerencia presentada, que fue un tema de debate de cierta intensidad por parte del grupo de gestores y que conecta

con argumentos presentados en el marco de la definición del tājimat pujut y de la inclusión social, como lo es la necesidad de crear condiciones u opciones favorables complementarias al desarrollo humano, que generen ingresos o potencien la producción, con la finalidad de evitar el asistencialismo, que en algunas familias pareciera se está generando, sobre todo asociado más a algunos hombres, que se cuelgan del programa JUNTOS sin necesariamente esforzarse por aportar o involucrarse más en la contribución con el hogar y la crianza de los/as hijos/as. Esto último también ha sido mencionado por personal local del MIDIS, quien se expresó al respecto:

Y hay cosas ahí que deberíamos trabajar todavía, ¿no?, (...) Osea, no solamente la mujer está para que cocine, o solamente la mujer está para que críe los hijos, o solamente la mujer es la responsable de llevar a sus hijos al centro de salud, sino cómo hacer para que el padre también se involucre. Creo que sí es importante todavía ese tema, ¿no? (E.9)

Hemos visto arriba un cartel del Programa JUNTOS con un mensaje alusivo a salud, en el cual se ha presentado la familia, con padre y madre, posiblemente con la intención de involucrar también al padre.

5.2.7 Principales hallazgos o conclusiones

En el presente capítulo hemos podido identificar que el modelo de gestión jerárquico del Programa JUNTOS se traslada a la estructura orgánica de las unidades territoriales, siendo en éstas los directivos, en funciones del Jefe y el Coordinador Técnico Territorial, quienes toman las decisiones y que son los responsables en la comunicación con el nivel central del programa. Representan una especie de eslabón o línea media, bajo la comprensión de Mintzberg.

Las decisiones se toman a nivel de jefaturas o del ápice estratégico, en concreto en la unidad central de Lima, decisiones a las cuales se puede contribuir con propuestas desde las unidades territoriales, que vienen a ser las unidades operacionales, las cuales no tienen a su vez autonomía para realizar adecuaciones que consideren necesarias sin autorización del nivel central y ejecutan sus actividades en base a directivas y metas que se les imponen.

Dado el sistema jerárquico de comunicación vía conducto regular de cargo jerárquico a cargo jerárquico superior, es importante que las personas que ocupan los cargos con responsabilidad de toma de decisión en las unidades territoriales idealmente sean de la zona y tengan adicionalmente la disposición y capacidad de transmitir las necesidades sentidas y requeridas por la población local. Y en caso no hubiera personal local que reúna las condiciones necesarias, es importante que sea personal que conozca la realidad local y cultural y sea además receptiva de la problemática local e idealmente maneje el enfoque intercultural. Esto contribuiría a que el programa, en el marco de su centralismo, pueda responder lo mejor posible a la realidad y las necesidades locales.

No obstante, este nivel jerárquico no significa que el programa no sea consciente de la realidad culturalmente diversa en la que opera. El constante cambio de directivas demuestra la disposición del programa de realizar cambios y adaptarse a realidades y situaciones concretas. Pero, el proceso para un cambio es largo, burocrático, dado que recorre el camino de lo local a lo nacional para regresar al nivel local mediante directivas del nivel central.

Adicionalmente, como se ha podido evidenciar, el enfoque intercultural se ha considerado de manera declarativa desde un inicio de su implementación en sus instrumentos de gestión. Pero, más que intercultural, se ha tratado de un enfoque multicultural, tal cual se ha definido posteriormente en instrumentos de gestión del 2015. En un inicio se ha considerado que por el hecho de contratar gestores locales

que hablen la lengua y conozcan la cultura se estaría implementando un enfoque intercultural. No obstante, considerando que los gestores no tienen capacidad de toma de decisión de acuerdo a sus funciones y que son evaluados a través de metas a cumplir, las cuales son definidas desde el nivel central, se confirma que el programa ha sido concebido bajo el enfoque del multiculturalismo, donde los gestores cumplen el rol de traductores o interlocutores en la promoción de acciones afirmativas (de inclusión) para favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios del Estado.

Esto último se ha podido evidenciar en los materiales de difusión impresos que se han presentado, los cuales se ha tratado de contextualizar mediante una imagen de una familia awajun, sin necesariamente contextualizar el mensaje, que se limita a promover el acceso a los servicios de salud, sin más. Lo que sí se rescata, es la intención de involucrar a los padres en el cuidado de sus hijas/os, rol tradicionalmente asignado a la mujer, la cual es la persona que asume, en su mayoría, la mantención del hogar.

Se ha podido detectar en el análisis de los documentos de gestión un importante avance el año 2016 en materia de interculturalidad, a través de la incorporación del enfoque intercultural y diferencial, así como la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, diseñada a nivel del MIDIS para la Amazonía.

Favorable a ello se ha podido identificar estrategias nuevas adoptadas por el programa y que estaban por implementarse en el momento que se realizó el trabajo de campo, que son las visitas domiciliarias y los cambios en el proceso de verificación de corresponsabilidades. Resulta prometedor el énfasis en el trabajo más cercano con las familias, siempre y cuando haya la apertura del programa de recoger inquietudes de las familias en cuanto a las dificultades que encuentran en el acceso a los sectores salud y educación, y estas inquietudes puedan ser analizadas y transmitidas a los respectivos sectores sociales, así como a los gobiernos locales en el marco de la política de inclusión del Estado.

Interesante resulta también la sugerencia de los gestores en cuanto a la necesidad de crear, en articulación a JUNTOS, programas productivos y generadores de ingreso, así como al mismo tiempo involucrar más al hombre para que éste también asuma responsabilidades en cuanto al cuidado familiar, y no toda responsabilidad esté focalizada en la mujer y sus roles tradicionales relacionados a la crianza de los hijos, ni que la esperanza de un ingreso monetario esté puesta únicamente en el Programa JUNTOS, que no será eterno. Esta propuesta se vincula con la concepción integral del buen vivir – t̄aj̄imat pujut y a las deficiencias existentes para su concreción bajo la realidad actual.

Sin duda, el enfoque intercultural y diferencial, así como la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, adoptados por el Programa JUNTOS en el marco de las políticas del MIDIS, son enfoques prometedores, sobre todo si se aplican de manera articulada a nivel de las diversas instituciones y programas de injerencia en el nivel local. Dada la sectorización del Estado, donde cada uno se encarga de ciertos aspectos de la vida de las personas, es necesario que exista una articulación y la política del Estado atienda a las personas de manera integral.

Veamos a continuación, en qué nivel se pone en práctica la articulación interinstitucional entre el Programa JUNTOS y los diferentes sectores, programas e instancias a nivel de Condorcanqui y el distrito de Imaza.

5.3 La articulación interinstitucional a nivel de la Unidad Territorial Amazonas - Condorcanqui

La articulación de la Unidad Territorial del Programa JUNTOS Amazonas - Condorcanqui, principalmente con los sectores sociales salud y educación, así como también con otras instancias y programas de ejecución local, ya sea el gobierno local u otros programas sociales, es uno de los aspectos claves para su impacto.

¿Cómo funciona esa articulación? ¿Genera sinergias?

Además de las instancias estatales mencionadas, dadas las características poblacionales del ámbito de intervención de la UT Amazonas – Condorcanqui y su organización política en federaciones u organizaciones indígenas, es necesario analizar además el nivel de participación de éstas en los procesos de articulación locales.

Se cuenta para el análisis con información contenida en instrumentos de gestión de diferentes instancias vinculadas a aspectos sociales, publicaciones en medios locales y, sobre todo, con información obtenida a través de las entrevistas realizadas a diversos representantes y actores locales.

5.3.1 Los sectores salud, educación y RENIEC

Las principales instancias o sectores relacionados al Programa JUNTOS han sido desde un inicio los sectores salud, educación y RENIEC. En la actualidad, las condicionalidades son las que conllevan a que la relación sea más estrecha con los sectores de salud y educación, pero sobre todo con el sector salud, y ha disminuido ligeramente la intensidad de coordinación con RENIEC:

“Nuestro trabajo también ha ido cambiando. Por ejemplo, al principio, (...) con una gran cantidad de niños objetivos carentes de DNI, nos obligaba a tener una relación permanente con RENIEC y con sus demás organismos que tiene acá en la zona, con quienes las campañas pro-identidad han sido constantes. Y la convocatoria a la población también ha sido constante. Casi en todas las salidas que realizaban los gestores locales ellos estaban ahí. Constantemente con las campañas, con la afiliación. Bueno, en la actualidad lo hacemos, pero esporádicamente. La RENIEC sí hace su trabajo normal y más nosotros apoyamos temporalmente a veces en la difusión. Pero ya no se requiere esa permanencia de estar ahí siempre, dale y dale, porque ya creo se ha superado bastante eso”. (E.1.1)

No obstante, de acuerdo con una intervención del responsable del padrón nominal de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui en el Foro celebrado en el marco de la Estrategia de Monitoreo social, todavía hay grandes cantidades de población sin DNI. En su exposición se refiere a niñas/os menores de 5 años a nivel del distrito de Nieva:

Tenemos niños que todavía no cuentan con DNI. Entonces, ahí piden la variable Niños tienen DNI – del total de 6809, niños, faltan todavía 1099 niños que no tienen DNI. Sólo en el distrito de Nieva. Si hablamos de los tres distritos un promedio de 2500 niños que todavía, o más todavía, que no cuentan con DNI. Entonces, esto es una preocupación.

Se trata de un problema que no atañe solo a RENIEC, sino también a las oficinas de registro civil de las municipalidades y a los registradores civiles, careciendo los últimos en sí de un sueldo. En el caso de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui se está implementando una estrategia de incentivos, así como se viene efectuando de tiempo en tiempo capacitaciones a los registradores civiles en

las comunidades, con la finalidad de asegurar un llenado correcto de las partidas de nacimiento.

Mientras que en un inicio de la implementación del Programa JUNTOS se financiaban campañas de DNI desde el programa, se trata de una responsabilidad para la cual las Municipalidades cuentan en la actualidad con presupuesto a través de diferentes partidas, entre otros proveniente del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logros de Resultados Sociales (FED) del MIDIS. Seguramente, es por ello por lo que ya no es un tema tan central del Programa JUNTOS, como en sus inicios, ya que en su momento canalizaba fondos para acciones como las de las campañas de identidad.

En lo que respecta a la articulación con los sectores salud y educación, ésta se da en el ámbito local a dos niveles: tanto a nivel de directivos de los sectores (Redes de Salud a nivel provincial y microrredes de salud a nivel de los distritos, así como UGEL y sus oficinas descentralizadas a nivel de distrito - ACIEs en el caso de educación), como a nivel de las instituciones educativas y los establecimientos de salud en las comunidades. En la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui:

“Trabajamos con 800 instituciones educativas, con 125 establecimientos de salud y actualmente estamos trabajando con 12096 hogares a nivel de toda nuestra unidad”. (Presentación de Representante de JUNTOS en FORO)

“Nosotros trabajamos directamente con los establecimientos de salud y con las instituciones educativas de todas nuestras comunidades. Porque es de ellos de quienes obtenemos la información del cumplimiento de una corresponsabilidad que asume el hogar en términos de educación o en términos de salud. Eso es con la base. Ahora, a nivel de las centrales, o sea, a nivel de redes de salud, de microrredes, o a nivel de UGEL, también mantenemos una estrecha cooperación. (...) Bueno, la coordinación es permanente, pero con quienes, sí o sí al 100%, siempre es con las instituciones y con los establecimientos de salud a nivel comunitario. Pero como siempre tenemos directivas, tenemos nuevas disposiciones, que nos brinda la central Lima y que tenemos que aplicar, por lo general siempre organizamos algunos talleres informativos, con los responsables salud y con los responsables de educación para brindarles la información adecuada y que más o menos sepan cómo van nuestros procesos”. (E.1.1)

De lo enunciado se desprende que el trabajo con los representantes de los sectores salud y educación es principalmente de carácter informativo con la finalidad de comunicar aspectos de gestión del programa JUNTOS y, a nivel de las instituciones en las comunidades, el objetivo es el de realizar la verificación de cumplimiento de los compromisos de asistencia a escuelas y establecimientos de salud por parte de las/os beneficiarias/os. Aspectos cualitativos relacionados a los servicios brindados por los sectores salud y educación, no están considerados en el marco de los objetivos del Programa JUNTOS:

Lo que nosotros agilizamos es la demanda, (...) los que brindan los servicios son salud y son educación. Nosotros no brindamos servicios, (...) Nosotros de lo que nos preocupamos es en generar la demanda, por generar la demanda ante la oferta educativa y ante la oferta de salud. Lo que nos importa por lo menos en este periodo es que el niño asista a estudiar. No está dentro de nuestros parámetros de medición el hecho de si el niño saca una nota adecuada, no lo sacó, si la educación que se está recibiendo es de una buena calidad. No son parámetros. Obviamente, como profesionales, como personas trabajando acá en la zona nos preocupan esos indicadores, pero tenemos que decir que no es parte de nuestras directivas. Nosotros básicamente nos centramos en alentar la demanda. (E.1.1)

Lo expuesto guarda correlación con lo que se ha presentado en el análisis de la gestión del programa, donde las acciones del personal de las unidades territoriales se centran en las metas que deben cumplir y en base a las cuales son evaluados, que son metas netamente cuantitativas.

Las respuestas respecto al nivel de articulación con el Programa JUNTOS por parte de los sectores salud y educación de Condorcanqui y Bagua son las siguientes:

ARTICULACIÓN CON LA UNIDAD TERRITORIAL DE JUNTOS Amazonas-Condorcanqui	
Red de Salud Condorcanqui	<p><i>Mayormente los gestores locales coordinan con el personal de salud de los establecimientos donde llegan las mamás, los usuarios y usuarias que reciben el servicio. Ellos llegan a comparar los controles de crecimiento en los patrones, padrones que nosotros manejamos. Igual si es una gestante si se está controlando el embarazo. Por ahí recorren, de acuerdo a sus sectores recorren los establecimientos de salud. (E.3.1)</i></p> <p><i>Con JUNTOS las coordinaciones vienen desde antes. (...) El padrón nominal lo manejábamos nosotros como MINSA. Y a mí sí me pedía, hay un ítem que me pedía “niños afiliados a JUNTOS” y yo tenía que sí o sí cruzar para conversar con ella¹²². Y, también, por ejemplo, no solo para saber si era de JUNTOS. Porque, por ejemplo, los puestos me mandaban el nombre del niño y no me mandaban los datos completos del papá o de la mamá. Y JUNTOS sí lo tenía. Y ahí compartíamos información. (E.3.2)</i></p> <p><i>Tenemos muchas familias que no cumplen, mientras que en JUNTOS pasa desapercibido. Eso es por lo que a veces no coinciden los resultados. (E.3.1)</i></p> <p><i>Desde 2015 estamos llevando a cabo reuniones concertadas con JUNTOS, con los gestores, sobre temas como ¿Qué cosa es salud?, ¿qué se trabaja con niños menores de 36 meses? Se trata de mensajes claves para que todas las instituciones hablen el mismo idioma, en lo que respecta a la vacunación, la importancia del CRED y del control prenatal, así como el tema de los micronutrientes. (...) Se ha hecho un trabajo con JUNTOS, que van a enviar a la central unos rotafolios para que los validen en el nivel central. (...) Es importante que todas las instituciones hablen un mismo idioma y que no haya contradicciones. (E.3.4)</i></p>
Red de Salud Bagua	<p><i>Se han hecho algunas reuniones con ellos en un comité multisectorial que tenemos en los diferentes municipios, llamándolos a que puedan participar de algunas actividades, como el plan de salud escolar. (...) Pero una intervención directa no se ha hecho. (...) Estamos implementando algunas acciones, sobre todo en la capacitación a los promotores que tienen JUNTOS en sus sedes, ¿no? Se ha hecho la capacitación, sesiones demostrativas de preparación de alimentos en lo que es la preparación de multimicronutrientes y prácticas claves dentro de la familia en lo que es actividades de salud, ¿no?, para evitar enfermedades, lavado de manos, ¿no?, lo que es una casa ordenada, ¿no? Y otras actividades adicionales, ¿no?, como</i></p>

	<p>agua segura también. (E.3.3)</p> <p><i>Pero un problema que nosotros tenemos es que JUNTOS para este caso está en Condorcanqui y la red de Bagua tiene injerencia en Imaza, pero en la zona de Bagua, entonces, las coordinaciones no se hacen, ¿no? Osea, simplemente, si tenemos algún contacto con JUNTOS es a nivel de Bagua, del sur, ¿no? No con el nivel de Condorcanqui. (E.3.3)</i></p> <p><i>Tenemos problemas con JUNTOS porque, aunque las familias no cumplen reciben su pago. En ese sentido se burlan de salud, aunque con JUNTOS de Bagua está mejorando la situación. (E.3.5)</i></p> <p><i>... al presentar nuestros informes prácticamente las personas que no estaban cumpliendo con nuestras actividades hacía de que continuaran recibiendo este beneficio. A pesar de que se les ha informado que ellos no están llevando su control, sus niños están en proceso de desnutrición, sufren de anemia, no están asistiendo al colegio, que bueno, no es parte de nosotros pero que nos interesa que el niño aprenda porque esto pues rompe la cadena de pobreza, y pues continua, continua con este tema. (E.3.3)</i></p>
UGEL Condorcanqui	<p><i>Lo que yo he visto durante estos meses que estoy en la UGEL, es que los representantes solamente a veces llegan a hacer coordinación con el director de la UGEL, pero el director de la UGEL no socializa tanto, ¿no?, sobre qué es lo que se necesita, ¿no?, o necesitan Programa JUNTOS de nosotros, o como responsable del sector educación, qué es lo que necesitamos nosotros del Programa JUNTOS. (E.4.2)</i></p>
UGEL Imaza IBIR	<p><i>Es muy poco que hacemos coordinación con el Programa JUNTOS, y con salud es de vez en cuando. Vienen a coordinar, solamente para recoger los datos, algunas informaciones sobre las nóminas. Eso, cuando tengan necesidad, a veces, de vez en cuando vienen a consultar acá, pero más directamente trabajan con las instituciones. Se van para hacer controles, a ver si los niños están asistiendo normalmente y ya con eso no más se van, más acuden a la institución educativa. (E.4.1)</i></p>

Las respuestas por parte de responsables de los sectores salud y educación confirman que hay ciertas coordinaciones por parte del programa a nivel de los directivos o personal administrativo de los sectores, pero que el contacto principal se da a nivel de las instituciones prestadoras del servicio en las comunidades, corroborando así la respuesta dada por personal del Programa JUNTOS.

También ha quedado reflejado en los testimonios, que las coordinaciones se realizan principalmente para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las/os beneficiarias/os con los servicios de salud y educación, una meta cuantitativa. Al tratarse de coordinaciones formales y de tipo cuantitativo, la generación de sinergias es muy limitada, dado que, como hemos visto anteriormente, un gran problema de los sectores sociales se refiere a su calidad y pertinencia cultural, aspectos que no se abordan.

Con el sector educación las relaciones parecen ser superficiales, ya que sólo se mencionan reuniones de coordinación y el recojo de información en cuanto a la asistencia de las/os beneficiarios/as en las IIEE. Esto podría deberse a que, a pesar

de ser la asistencia a la escuela una problemática del sector, no lo es de la misma envergadura como para el sector salud que tiene muchas limitaciones en su servicio, como se ha podido detectar anteriormente.

Cabe mencionar también, que en el sector educación hay desde el MINEDU un programa estratégico que aborda aspectos de calidad y pertinencia educativa, que es el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje PELA con enfoque EIB, que cuenta con una fuerte inversión y que asiste a un alto porcentaje de docentes de las jurisdicciones de ambas UGEL docentes en cuanto a aspectos de calidad en el servicio educativo.

La articulación entre los programas JUNTOS y PELA igualmente es débil, no obstante, hay una opinión en la que se expresa lo beneficiario que sería una intervención articulada en campo:

Este año todavía no tenemos ninguna coordinación. Sin embargo, está pendiente una agenda con el Programa JUNTOS, porque necesitamos saber cuál es la meta de atención de ellos, ¿no? ¿Cómo están ellos atendiendo a estas familias? ¿Cuáles son los beneficios? ¿Qué niños están, que ellos le dan ese soporte económico? Para nosotros también exigir de esa manera, ¿no? Hacer un trabajo conjunto de que estos niños, que tienen ese beneficio, deberían de estar, deberían ser los primeros de estar ahí en la escuela, ¿no? Hay una agenda ahí, que hemos quedado con el licenciado, que vamos a reunirnos en el transcurso, sí. Pero años anteriores sí hemos coordinado más estrechamente, nos han pasado sus listas, nosotros también le hemos informado qué niños no están yendo a la escuela, de una comunidad. ¿No ves que nosotros llegamos a la comunidad? Encontramos niños sin, que no están ingresando a la escuela y les preguntamos por qué. Por falta de medios, que su papá no quiere. Entonces, de repente ahí falta algo, ¿no? (E7)

En lo que respecta al sector salud, se puede evidenciar una preocupación por una mayor articulación a nivel programático, en sentido de un fortalecimiento de capacidades de los gestores del Programa JUNTOS por parte del sector salud, tal cual se han manifestado gestores del Programa:

Sí, también. Por ejemplo, hemos tenido talleres para lo que es la capacitación de micronutrientes. (E.2.1)

Con salud, vacunación. Hemos tenido capacitaciones, ha habido también talleres con MIDIS, Transparencia, primeros auxilios, RENIEC. (E.2.2)

En un acta de acuerdos de una reunión en el marco de la Estrategia de Monitoreo Social en la oficina de JUNTOS, con fecha 18 de marzo de 2016, reunión que se ha llevado a cabo “con la finalidad de mejorar los indicadores del padrón nominal y de indicadores de salud”, se corrobora dicha articulación. Se transcribe parte del acta:

Habiendo estado considerado en la agenda los temas de Capacitación de Importancia de captación de gestante en el 1er trimestre y del recién nacido antes de los 30 días y Formular mensajes claves, las actividades que se han realizado e implementado adicionalmente han sido:

- *Compartió video de gestación I trimestre*
- *Importancia de las vitaminas y sus componentes*
- *Capacitación de CRED y vacunas.*

Al no contar el Programa JUNTOS con material didáctico para las visitas domiciliarias, se reflejan en el acta los siguientes acuerdos y compromisos para superar las debilidades tales como:

- *Validación de material por la UCI del P JUNTOS. Envío virtual con informe el 28 de marzo del 2016 de Nieva a Lima por parte del Responsable de JUNTOS – Área comunicaciones al responsable de UCI – JUNTOS.*
- *Actualización de datos entre el 28 de marzo al 8 de abril de 2016 mediante visitas domiciliarias y colectivas a las comunidades con los actores locales educación, salud y RENIEC y los gestores de JUNTOS.*
- *Act. Info. Educativas el 4 y 5 de abril de 2016 mediante una reunión colectiva en el local comunal de Paantam por parte de Cristian de JUNTOS con la población de las familias de JUNTOS y actores locales.*

Todo ello, con la finalidad de mejorar los servicios de atención a las familias y hogares de JUNTOS, tal cual consta en el acta.

Cabe mencionar, que esta articulación entre la Unidad Territorial del Programa JUNTOS Amazonas - Condorcanqui y el sector salud se da únicamente con la Red de Salud Condorcanqui, mas no con la Red de Salud Bagua, que lamenta no tener contacto con la Unidad Territorial del Programa JUNTOS Amazonas - Condorcanqui, porque no coinciden las jurisdicciones. Y es que la Red de Salud Bagua coordina con la Unidad Territorial de JUNTOS Amazonas - Bagua, cuya jurisdicción es el sur de Amazonas, mas no el ámbito de Imaza, que es jurisdicción que comparten con la Unidad Territorial de JUNTOS Amazonas - Condorcanqui, con la cual no tienen coordinación, lo cual es sentido como un problema por parte del personal administrativo y directivo de la Red de Salud Bagua, ya que no contribuye a generar el impacto esperado, dado que no tienen cómo coordinar un aspecto problemático, que en entrevistas es mencionado por personal de ambas jurisdicciones: el deficiente registro de información por parte del Programa JUNTOS en cuanto al cumplimiento de las condicionalidades de las/os beneficiarias/os del programa, registrando a beneficiarios/as como que cumplieran, cuando de acuerdo a información de los puestos de salud, no lo hacen. Se trata de un aspecto que ha causado muchas incomodidades al sector salud, como se ha evidenciado en las respuestas del personal en el marco de las entrevistas realizadas.

Al respecto se ha recibido diversas interpretaciones. Empecemos por la siguiente explicación emitida por parte de personal del sector salud:

En algunos casos, ¿no?, porque tú sabes que los gestores son de la zona y todos son sus paisanos, y tú sabes que al final son familias y entre familias hay que apoyarse pues, ese es el lema. (...) Ahora, algunos sí lo amenazan. Le dicen: Mira, que te voy a hacer esto. Entonces, a veces el gestor de JUNTOS de miedo por las amenazas informa como si sí estuviera cumpliendo todos los criterios, ¿no? (E.3.1)

Por otro lado, hay un testimonio de una persona que trabajó en el programa hacia sus inicios de implementación, que confirma lo mencionado por parte de personal del sector salud:

Entonces, un mensaje que le dábamos, que (...) JUNTOS viene a verificar la forma cómo viven, pero esa costumbre en el pueblo indígena nunca existía. Entonces, era un choque, bastante, pero, lo que pasa es que mis compañeros no entendían y entonces empezaron a recortarles. Entonces hubo un conflicto fuerte, ¿no? “Ah, como no cumples, te recorto. Ya, no reciben el próximo mes”. Eso es un error que cometían varios compañeros. Entonces, yo, nunca he hecho suspensión de las familias. Sino que, cuando estaba a punto de suspensión, llamaba a la familia, la visitaba y le explicaba: “Mira, en esta condición estás. Yo no te voy a suspender, pero para el próximo te mejoras. Tienen que ir a la escuela sus hijos, al puesto de salud y su nutrición tiene que

recibir y ...". Entonces, conversaba con la familia y se mejoraban, se mejoraban. Como no entendían bien, cuando se les suspendía, peor se daba enfrentamiento. (...) Eso yo lo hacía internamente. JUNTOS más bien obligaba que los recorten a los que no cumplen. Hacían una exigencia, ¿no? (E.11.1)

Así como hay críticas del sector salud respecto a la articulación, también hay valoraciones negativas en cuanto al personal de salud por parte del personal del Programa JUNTOS, concretamente de los gestores, por cómo son tratados por éste:

... con el sector que más deberíamos trabajar coordinadamente, pero es donde nosotros mismos como gestores muchas veces recibimos puertazos, por decir de alguna manera. Entonces, hasta ahora no logramos trabajar, que haya una buena coordinación, aún nos cuesta un poco. Básicamente, no a nivel de programa, no a nivel de jefaturas o en sí del Ministerio de Salud, porque hay políticas, hay convenios, sino a nivel de personal en las comunidades. Entonces, esa es la gran dificultad que nosotros tenemos todavía. Entonces, como política todavía le faltaría un poco implementar. Hay problemas que tenemos para el recojo de información en salud, no podemos recoger muy bien la información porque a veces el personal no hace su labor como debe ser. Entonces nos brindan información imprecisa, ¿no?, que luego nosotros tenemos que asumir esas responsabilidades. O no encontramos al personal y regresamos con todos los formatos y documentos en blanco porque no encontramos quien nos brinde la información. La información no la podemos inventar, entonces con salud es todavía la dificultad que tenemos. (E.2.2)

Por ejemplo, yo tengo dos puestos de salud. Un puesto de salud donde trabajan los paisanos, ... ahí está el trato más clarísimo. Por ejemplo, en Napuruka, yo soy capaz de llegar en la tarde y en la noche ya estoy llenando el formato con el personal de salud. Pero si llego a Urakusa, ahí trabajan puro mestizos, llego, la hora es hora y chao. Ven mañana. Si llegas mañana ahí está el formato y llénalo. - Pero señorita, tenemos que trabajar. - No, yo tengo muchas cosas que hacer. Osea, ese trato está clarísimo, muy separado que el personal mestizo del puesto de salud, licenciados, obstetras, cualquier especialidad que tenga está ahí. Yo he recibido un mal trato en Nuevo Seasmí, donde trabajaban mestizas, he recibido maltrato en Urakusa, estoy recibiendo maltrato en Urakusa donde hay mestizas. Entonces, yo creo que hay un poco más de sentirse un poco más a la nube al personal mestizo que están, que vienen. Maltratan claramente. (E.2.3)

Con el sector educación al parecer no hay ese tipo de dificultades, lo cual puede deberse a que la gran mayoría de docentes en la zona son, al igual que los gestores, awajun o wampis:

En lo que es educación, las instituciones educativas, la verdad que el trabajo es bien coordinado, es más cercano y es más directo porque se trabaja directamente con el docente en aula. Son más conscientes, incluso, no sé si es por el mismo trabajo a diario o el, la misma formación que reciben ellos durante sus carreras. Es más fácil el trabajo, es más coordinado. (E.2.2)

Por otro lado, las reacciones del personal de salud pueden deberse también a la sobrecarga laboral del personal en los puestos de salud y debilidades en la gestión del personal en dicho sector, y que podrían estar llevado a pugnas interburocráticas, considerando las acciones relacionadas al Programa JUNTOS como una carga adicional, como se ha podido recoger en un testimonio:

... son pocos recursos humanos con los que cuentan los establecimientos de salud (...) En Condorcanqui, que tiene un solo personal técnico y varios programas que tienen que llevar, ahí es médico, obstetra, enfermera, laboratorista, es esto, cómo se llama, farmacéutico, de todo hace. Más del

Programa JUNTOS, es una carga más. Ese personal poco, o sea por poco no terminan en el manicomio. ¿Por qué? Porque hacen mucho para cumplir lo que le piden sus jefes. (...) Uno mismo es motorista. Uno mismo tiene que limpiar también el establecimiento. Y te exigen salir a las comunidades a hacer los extramurales, y sí o sí tienes que salir, porque si no, también te observan, que cobertura del puesto. Y eso te estresa. Y además que te estén pasando de un establecimiento, que te tengan un mes, dos meses, ¿qué trabajo vamos a mostrar? Además, cada mes, cada mes quieren estar contratando. Y eso también influye que el personal no se sienta seguro y renuncia rápido. O sea, ¿por qué no le contratan de una vez seis meses o un año? Entonces, el personal está estresado. Si para el próximo mes va a continuar o no. (E.1.2)

O, como relata personal de la oficina de enlace del MIDIS, hay una deficiencia en cuanto a conocimiento de directivas y de funciones del personal de salud y educación en cuanto a la verificación de las corresponsabilidades, que por ello consideran que el Programa JUNTOS, en vez de ser un aporte es una carga de trabajo adicional en vez de un aliado estratégico:

... cuando nosotros nos reuníamos internamente con el equipo MIDIS siempre había las quejas de parte de los trabajadores de JUNTOS, ¿no? Decían: Yo voy al centro de salud y el responsable del centro de salud me dice, me vienes a quitar el tiempo, me vienes a, esto no es mi trabajo, ese es tu trabajo. Y lo único que ellos se remitían a entregarme era la lista de las personas que habían atendido y nosotros teníamos que buscar, o muchas veces hasta hemos buscado en las historias clínicas, que todo el mundo sabe, que las historias clínicas es un documento legal, que es un documento, digamos, reservado para el sector. Imagínese hasta dónde han tenido que llegar ellos por cumplir una tarea, ¿no? Y en educación pasaba lo mismo, que también llegaban y decían, no hay profesores que me apoyen. Me dicen: ¿Sabes qué? Regresa, vente mañana, o vente pasado. Entonces, lo que hemos hecho partiendo en eso, cuando nos hemos sentado con el señor Horna¹²³ y sus directores regionales de salud y educación, lo único que les hemos sacado es la normativa, y la normativa es clara. Existe un convenio con el sector salud y existe una resolución con el sector educación, que en esa resolución está involucrado todo el tema, digamos, del protagonismo del sector educación con los programas sociales. (...). Nosotros no estamos pidiendo que nos ayuden, nosotros no estamos pidiendo que nos hagan un favor, nosotros estamos pidiendo como parte del Estado a que nos ayuden ustedes a cumplir un compromiso de Estado, y el compromiso de Estado es mover indicadores a favor de la población. Entonces, lo que se decía, por ejemplo, que era una, un punto débil es que muchas veces estos documentos normativos llegan hasta la región y pocos bajan, y si bajan se quedan en la UGEL, en educación, y no sale a las escuelas. Por eso que de repente ese comportamiento. Igual ha pasado en salud y tomando en cuenta que sí salud, el de la red mandaba al establecimiento de salud, como hay alta rotación de salud, entonces, el que se fue sabía y el que vino no sabía. (E.9)

A parte de coordinación tiene que haber fortalecimiento de capacidades de los sectores también para que puedan entender. ¿Para qué? Los gestores están sensibilizados, conocen su directiva, pero también tienen que conocer lo que les pide como indicadores el sector, educación y salud, para que puedan cumplir, estas tres instituciones. (E.1.2)

123 Gobernador del Gobierno Regional de Amazonas

Esta problemática evidencia limitaciones en la articulación interinstitucional, que debería conllevar a generar sinergias, y que se debe, al menos en una parte, a deficiencias en la gestión en los sectores salud y educación.

Y, por otra parte, hay también una autocrítica respecto a esta problemática relacionada a la actitud del personal de JUNTOS, que puede explicarse, como hemos visto, a una sobrecarga de comunidades por gestor y al poco tiempo disponible en cada comunidad, por ende, también a deficiencias en la gestión del programa:

En reuniones de equipo MIDIS, hemos identificado que el personal de JUNTOS llega como visitador médico. Osea, también no podemos echarle la culpa a salud y educación. Claro, ellos pueden decirte: ¿Sabes qué?, sí, el establecimiento de salud no me quiere atender. – Claro, si yo llego como una bala y quiero que me entreguen la información al toque y a los dos días ya me estoy regresando, entonces también vas a generar malestar en el otro lado. ¿No te parece correcto que debería estar él un poco más permanente en su ámbito de intervención e ir haciendo el seguimiento respectivo? (E.9)

No obstante, esta problemática en cuanto al registro de cumplimiento de corresponsabilidades, es un aspecto al que el Programa JUNTOS ha respondido y que, por ende, podría ya estar en proceso de solución, ya que recién estaba por empezar a implementarse una nueva estrategia en cuanto al proceso de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, que se ha presentado en el punto anterior, que se menciona en una entrevista y se ha presentado en el Foro público de rendición de cuentas en el marco de la Estrategia de Monitoreo Social de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, llevado a cabo el 20 de abril de 2016:

A partir de este presente bimestre que vamos a trabajar, el Programa JUNTOS ha entrado a una fase nueva de trabajo. Estamos iniciando una estrategia de interoperabilidad. Es decir, si hasta ahora los gestores locales ingresaban a las instituciones educativas a recoger la información a través de un formato, o ingresaban a los establecimientos de salud también a recoger información del cumplimiento de los miembros objetivos, pues a partir de ahora se está aplicando una nueva estrategia, que consiste que el padrón del Programa JUNTOS va a ser cruzado con el padrón de SIAGIE y con el padrón de salud para verificar directamente las asistencias o los cumplimientos de los miembros objetivos. Es decir, ya no va a ser más necesario que el gestor asista al establecimiento de salud o asista a las instituciones educativas, sino que la información se va a recoger directamente de la información subida a los sistemas informáticos tanto del MINEDU como de salud. Si es que alguna institución educativa o algún puesto de salud que, de repente, por condiciones tecnológicas no está cumpliendo con enviar la información, pues ahí van a ingresar los gestores locales. (E.9)

Y efectivamente, mediante RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 042-2016/MINSA, se ha aprobado la Directiva Administrativa Nº 213-MINSA/DGSP.V.01, publicado en el diario El Peruano, con fecha 28 de enero de 2016, que regula el procedimiento de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades en salud de los usuarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS, en los establecimientos de salud¹²⁴.

A modo de conclusión podemos decir, que se han identificado muchas limitaciones en la articulación interinstitucional entre el Programa JUNTOS y los sectores salud y educación debidas principalmente a dos factores: a) deficiencias en la gestión de ambos sectores sociales, con poca capacidad de gerencia interorganizacional y por mantenerse enfoques muy sectoriales por tener que responder cada quien a sus

124 https://www.mef.gob.pe/contenidos/servicios_web/conectamef/pdf/normas_legales_2012/NL20160128.pdf

propios procesos y metas que vienen impuestos desde el nivel central; b) tener el programa JUNTOS un modelo de gestión muy jerárquico y carente de autonomía para la adaptación local, al tener igualmente que cumplir sus metas cuantitativas, sin necesariamente tener que ahondar en analizar la problemática que le subyace a las limitaciones en el acceso a los servicios que brindan los sectores.

A diferencia de todo ello, se ha podido constatar la existencia de dos instancias que cuentan con estrategias que están conllevando a generar procesos de articulación intersectorial, que son, por un lado, la Estrategia de Monitoreo Social dependiente del gobierno local y, por el otro, el hecho de contar en Condorcanqui con una oficina de enlace del MIDIS.

5.3.2 El gobierno local

En el Gobierno Local, es la Estrategia de Monitoreo Social la que tiene mayor contribución en la generación de sinergias intersectoriales e interinstitucionales. Como se pudo comprobar, esta estrategia está recibiendo un fuerte impulso desde la gestión de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui y a su vez está siendo fortalecida y monitoreada por el MEF.

Como se menciona en el acta de acuerdos de la reunión del 18 de marzo de 2016 entre JUNTOS y el sector salud en el marco de la Estrategia de Monitoreo social:

“Se trata de un enfoque que se orienta en reforzar la oferta, incrementar la demanda y mejorar la gestión de los servicios a través del financiamiento complementario de un subgrupo de actividades del PAN, productos del Municipio, instituciones públicas, comunidades y familias saludables, que se propone: a) promover la demanda de los servicios de nutrición mediante el fortalecimiento de la eficacia operativa del Programa JUNTOS, y b) mejorar la cobertura y la calidad de la oferta de los servicios preventivos de salud y nutrición básicos en las comunidades donde llega el Programa JUNTOS”.

El Programa JUNTOS es uno de los aliados principales en la Estrategia del Monitoreo Social. La articulación del Programa JUNTOS con los sectores e instituciones locales se refleja en las actas del Comité de Coordinación de la Estrategia de Monitoreo Social (CCMS).

Se ha tenido acceso al primer libro de actas del Monitoreo Social bajo la gestión edil actual, que contiene todas las actas de reuniones realizadas entre el 03 de septiembre de 2015 y el 15 de marzo de 2016. En ese lapso de tiempo, JUNTOS ha participado de 16 reuniones, y como se puede ver, integra también el Comité de Coordinación de la Estrategia de Monitoreo Social (CCMS). Se ha transcrito las partes del acta en las cuales hay alguna mención relacionada a JUNTOS, ya sea a modo de participación o en cuanto a acuerdos que le competen:

FECHA	MOTIVO	MENCIÓN DE JUNTOS - Acuerdos
03.09.2015	Reunión con las autoridades de la provincia de Condorcanqui para organizar el Comité de Coordinación de Monitoreo Social	JUNTOS asume el cargo de tesorero
12.10.2015	1era visita de supervisión del MEF a la implementación de la Estrategia de Monitoreo Social en la Municipalidad Provincial de Condorcanqui	Homologar el padrón nominal con RENIEC y JUNTOS
17.10.2015	Sesión extraordinaria del Comité de Coordinación del	

	Monitoreo Social	
28.10.2015	Iller Foro público en el marco del Monitoreo Social de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, en la estrategia de identidad, Plan de Incentivos, Sello Municipal con enfoque a la desnutrición crónica infantil y anemia entre la Red de Salud, registradores civiles, sectores y programas sociales y la sociedad civil de la provincia	<ul style="list-style-type: none"> Realizar campañas descentralizadas previo diagnóstico del responsable del padrón nominal, RENIEC y Programa JUNTOS en las comunidades priorizadas entre la Red de Salud, ULE, RENIEC; JUNTOS – campaña cívica sobre identidad, afiliación de nuevos hogares en JUNTOS, atención integral de salud. La fecha se coordinará.
16.11.2015	Reunión preparatoria de la visita del Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar datos de JUNTOS al 25 de noviembre Martes 17 y miércoles 18 de noviembre trabajará JUNTOS con el responsable del Padrón Nominal de la MPC Padrón Nominal de Cenepea vendrá a actualizar datos con JUNTOS y Padrón Nominal el día miércoles 17 de noviembre Padrón Nominal de Río Santiago vendrá a actualizar datos con JUNTOS y Padrón nominal el día 17 de noviembre Miércoles 18 de noviembre, entrega de información actualizada de JUNTOS, RSC y Vaso de Leche
23.11.2015	Reunión de trabajo para preparar la información de la llegada del Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar, entre otros, presentación de JUNTOS para el Comité de Coordinación del Monitoreo Social JUNTOS se responsabiliza de su información, así como la relacionada al tema de recursos humanos junto a Salud, RENIEC y Educación
25.11.2015	Reunión extraordinaria con el Banco Mundial – MEF – MINSA – JUNTOS – RENIEC - GRA	
03.12.2015	Reunión de trabajo ordenanza DCI/Anemia	
11.01.2016	Reunión de visita del monitoreo social en la comunidad de Urakuza	<p>JUNTOS participa junto a personal del Gobierno local, registro civil, padrón nominal, coord. de sello municipal, consultores por el MEF a nivel local, y responsable del PAN.</p> <p>Como se detectó que de 280 menores de 6 años sólo 140 estaban afiliados a JUNTOS se acordó trabajar en conjunto ORA, GRIAS, Registro Civil, Programa JUNTOS, SIS, padrón nominal y que JUNTOS realizará salidas al campo conjuntamente con ULE – MPC para actualizar las condiciones económicas de cada familia.</p>
13.01.2016	Reunión multisectorial de monitoreo social de la	<ul style="list-style-type: none"> En la conformación del Comité de Coordinación de Monitoreo Social JUNTOS

	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	<p>asume un cargo como vocal</p> <ul style="list-style-type: none"> • JUNTOS da a conocer el nuevo plan de trabajo que va a dirigir y que plantea estrategias conjuntas con educación, unidad de focalización de hogares y salud.
20.01.2016	Seguimiento a la ejecución de actividades claves en la implementación del monitoreo social de la provincia de Condorcanqui - Amazonas	
01.02.2016	Reunión de Análisis de indicadores sociales y abordaje de desnutrición crónica infantil y anemia en la provincia de Condorcanqui	<p>El señor Calderón – JUNTOS expresó que la desnutrición y anemia se dan por ser una región de extrema pobreza. El Dr. Cesar Velásquez – Micro Red dijo: No estamos en extrema pobreza, tenemos cultivos, ríos con peces, tenemos muchos recursos.</p> <p>Ever Yangua intervino y dijo que: El Programa JUNTOS no tiene jefe porque exigen un personal con demasiados requisitos</p> <p>La Lic. Esther dijo que han solicitado información en dos ocasiones al Programa JUNTOS y hasta el día de hoy no hay respuesta.</p> <p>El sr. Cristian Carrión expresó que ellos están de acuerdo en brindar información pero que él recién tiene 30 días en el Programa, además que le solicitaron la información muy a destiempo, pero que él se compromete que para la próxima reunión brindará dicha información.</p>
03.02.2016	Reunión para promover y priorizar acciones a través del Comité de Coordinación de Monitoreo Social	
04.02.2016	Visita del Comité de Coordinación de Monitoreo Social a la Comunidad de Putuyakat	<p>Se explicó al personal de salud que en esa comunidad hay niños que han sido sacados del padrón de JUNTOS, Vaso de leche por falta de información a los padres.</p> <p>El responsable de padrón nominal Norbil Delgado, JUNTOS y el responsable de salud homologan datos para ver sus indicadores.</p> <p>El día 22 de febrero se reunirán el Programa JUNTOS y Salud para realizar un ler taller.</p>
15.02.2016	Análisis del Padrón Nominal e indicaciones del Comité de Coordinación de Monitoreo Social	<p>Rep. de JUNTOS: se realizarán visitas domiciliarias en este mes de febrero, se solicitó información a la Red de Salud de Condorcanqui, pero no se ha tenido respuesta. Se requiere de esta información para tener conocimiento de niños y niñas con DCI y anemia para ser integrados al programa.</p> <p>Estrategias para obtener un reporte del</p>

		<p>padrón nominal (entre otras):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Homologar y actualizar con la base de datos del Programa JUNTOS de la Unidad Territorial de Condorcanqui (coordinar con el Ing. Percy Colorado Trigos) – socializar el padrón nominal actualizado de sus indicadores de JUNTOS del 23 al 27 de cada mes. <p>El día viernes 26 de febrero se tendrá reunión con el CCMS en las instalaciones del Programa JUNTOS a las 9:00 am para analizar los indicadores del Padrón Nominal.</p>
26.02.2016	Reunión del Comité de Coordinación de Monitoreo Social para análisis de indicadores	<p>Se presenta al nuevo director o jefe de JUNTOS – Javier Roldán Nuñuvero, que ya viene laborando tres años en la institución.</p> <p>INDICADORES PROGRAMA JUNTOS: Lic. Percy Colorado:</p> <p>Indicó que ellos sólo califican y trabajan con niñas/os y madres gestantes que están afiliados al Programa JUNTOS; el año pasado 2015 su meta fue de 12319 y ejecutaron al año 12394. Se atendía a 03 distritos y 214 comunidades nativas. Cabe recalcar que Imaza también se atienden. Se trabaja con IE, puestos de salud. Este año tenemos como meta anual 11,612 hogares y hasta la actualidad tenemos 12096. Por el momento no contamos con información por parte de SISFOH por eso no se está afiliando. No tenemos los mismos indicadores que padrón nominal que otras instituciones porque solo trabajamos con afiliados del programa.</p> <p>El sr. Cornelio – GRIAS-RENIEC felicitó a JUNTOS porque explicó que él personalmente se ha encontrado en comunidades muy alejadas y allí está el Programa JUNTOS.</p> <p>El Rep. JUNTOS indicó que ULE no está realizando su trabajo a conformidad.</p> <p>Lic. José Cajo intervino para explicar que SISFOH ha comunicado y enviará un nuevo formato, pero hasta el momento aún no ha llegado.</p> <p>GRIAS-RENIEC: su forma de trabajo con niños sin DNI, como verifican. JUNTOS explica que no cuentan con el sistema de RENIEC ellos solo pueden verificar con su número en su sistema de JUNTOS.</p> <p>COMPROMISOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La municipalidad va a priorizar en temas de identidad y logística • Programa JUNTOS se compromete, que cada reunión presentarán los hogares

		<p>visitados y trabajará por los niños con DCI y anemia.</p> <p>ACUERDOS Y COMPROMISOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. La red de salud Condorcanqui emitirá un memorándum a cada establecimiento de salud para brindar información nominal de hogares que tienen niños(as) con DCI y anemia, al mismo que se brinde un nominal de niños captados antes de los 30 días y las gestantes antes de los 3 meses al responsable del Programa JUNTOS. 3. El Programa JUNTOS realizará las visitas domiciliarias a los hogares JUNTOS con niños(as) con DCI. 4. La Red de Salud realizará capacitaciones y asistencia técnica a los trabajadores del Programa JUNTOS en temas de DCI y anemia el día 18 de marzo de 02:00 pm a 06:00 pm. 7. Realizar una reunión entre RENIEC, ORA, Registro Civil, GRIAS, Padrón Nominal y el Programa JUNTOS tener una articulación más constante para trabajar de manera más articulada y comunicar al Comité de Monitoreo Social sobre acuerdos tomados.
--	--	---

Analizando los temas tratados y/o acuerdos tomados, se evidencia que la problemática principal gira por un lado en torno a la homologación de padrones, un tema de índole cuantitativa, pero también, por otro lado, identificamos dos aspectos que demuestran procesos de una articulación interinstitucional más profunda, como lo son: a) las campañas descentralizadas en las comunidades de las cuales participan diversas instituciones vinculadas a la Estrategia de Monitoreo Social y b) la priorización de la desnutrición crónica y anemia infantil en la focalización de hogares y en las visitas domiciliarias.

A través de la Estrategia de Monitoreo Social se puede apreciar una mayor articulación interinstitucional en lo que respecta al abordaje de la problemática de la desnutrición crónica y anemia infantil. Es cierto que se evidencian ciertas debilidades, como que por ejemplo el sector salud no envía oportunamente información a JUNTOS o viceversa, pero al menos se cuenta con un espacio importante en la cual se expresan los problemas o las debilidades para buscar soluciones.

Para el mes de abril 2016 se mantenía el Programa JUNTOS en su cargo como tercer vocal, de acuerdo con la presentación que se hizo en el marco del 1er Foro público de rendición de cuentas en el marco de la Estrategia de Monitoreo Social de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, llevado a cabo el 20 de abril de 2016:

Palabras del maestro de ceremonias:

“...tenemos como presidente del comité de monitoreo social al Licenciado Hermógenes Lozano Trigo en su calidad de alcalde, al Vicepresidente al Lic. José Cajo Huamán – responsable del monitoreo social, como secretaria está a directora de salud Jenny Oliva Pérez, como tesorero está el Lic. Benjamín Simón Sejempo – director de la UGEL, y los vocales son Santos Abelino – gerente subregional, Cornelio Mendoza – responsable de la RENIEC, Cristian Carrión Jesús – Programa JUNTOS y el cuarto vocal está Luis Iván Campo

Tello. Y hay coordinaciones, que aquí se han insertado los medios de comunicación como oficina de imagen, quien está como comunicador, quien le habla, Ever Yangua. También está asuntos indígenas, el señor Evaristo Nugkuag; defensoría pública, que está el señor Octavio Salinas; y comunicador social, Luis Alberto Taijin de Radio Kampagkis. Esta es la resolución que acredita y da viabilidad ya a un comité para trabajar”.

Se ha constatado adicionalmente la participación del Programa JUNTOS en actividades realizadas en el marco de la Estrategia del Monitoreo Social en una nota de prensa del gobierno local con fecha 22 de marzo de 2016, la cual se ubicaba en un tablero en el frontis de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui:



La contribución a la articulación interinstitucional local por parte de la Estrategia de Monitoreo Social es valorada por un personal de salud de la siguiente manera:

A través del monitoreo social ha sido todo este engranaje que ha hecho de que las entidades, más que todo que el gobierno local se empodere y empiece a dar más que todo, asistencia técnica, a que las instituciones se involucren en el mismo tema ya que tenemos las mismas finalidades, ¿no? La finalidad que el niño acceda a sus programas sociales y que en Condorcanqui se reduzca el DCI, que es la desnutrición crónica infantil, que tenemos bastante acá en lo que es Condorcanqui, casi más del 50% de los niños tienen, son desnutridos crónicos y tienen anemia. Y ese es el tema que todas las instituciones tenemos que poner el punche, ya que, si un niño que esté en JUNTOS y sigue desnutrido, a pesar que está con el SIS a pesar que está con JUNTOS, entonces ¿dónde está siendo el impacto? (...) porque al final, el indicador, nos evalúan como provincia. No es que la red lo hizo, sino que al final es como provincia para lo que es la población. (...). Por eso te digo, el monitoreo social sí ha sido muy importante en sentido que ha ayudado, sí ha ayudado en lo que es articular entre las instituciones. Aún falta mucho, ¿no?, eso es cierto. Por más que tiene ya dos o tres años acá, pero recién el año pasado se ha comenzado a trabajar. Sí, no, no, no es que porque ha habido otros años se ha trabajado, sino que recién se está trabajando. (E.3.2)

Igualmente se refleja la articulación intersectorial que se realiza en gran parte gracias a la Estrategia de Monitoreo Social por parte del MIDIS a nivel:

Lo que hemos hecho este lunes es sentarnos todos los sectores que tienen que ver con nuestros padrones, desde la Municipalidad. El padrón nominal de la municipalidad, se ha sentado RENIEC, se ha sentado JUNTOS, se ha sentado el Plan de Incentivos Municipales, se ha sentado Cuna Más, responsable de

vaso de leche, y hemos comenzado a ver nuestra foto: ¿Cómo estamos? En realidad, mayormente teníamos que decir: Si yo tengo en Condorcanqui 1000 niños, los 1000 niños deben de estar OK. ¿Ya? Y vamos a encontrar, porque ya en esta primera vez, por ejemplo, hemos encontrado que necesitamos urgente capacitar a los registradores civiles. Es la raíz. ¿Por qué? Porque hay muchas niñas que, por un apellido, por un nombre mal escrito, una letra mal escrita, lamentablemente están quedando fuera. Y ese niño, si su mamá es usuaria de JUNTOS pero ese niño no se registra, porque precisamente hay un problema de escritura, queda fuera. Entonces, ya estamos encontrando, digamos, los cuellos de botella. Y eso se ha generado a través de la municipalidad que ha sido favorable, se ha establecido ya un trabajo de reuniones mensualizadas que nos vamos a sentar todos a validar uno por uno, Juan Pérez, ¿cumple o no cumple? ¿Qué le falta a Juan Pérez? Milagros tal, ¿qué le falta?, ¿dónde está? Y como el padrón nominal te permite visualizar sector, madre, ¿no?, ¿dónde está la madre?, DNI de la madre, dónde vive, en qué sector vive y a qué programa accede, entonces ahí nos vamos a dar cuenta, ¿no? (E.9)

Como se ha podido evidenciar, la articulación institucional se encuentra en un proceso que, no obstante, falta mejorar, como lo mencionó el responsable del Padrón Nominal de la MPC en el marco del FORO:

“Si bien es cierto, cada día se viene mejorando, el tema de identidad, el tema de cuidado del niño, pero vemos que a veces a las instituciones todavía falta más articularnos y mejorar estos indicadores del padrón nominal. Yo solo no lo puedo hacer, la municipalidad sola no lo puede hacer. El alcalde tiene toda la voluntad, el equipo de trabajo del monitoreo social tenemos toda la voluntad, pero si las instituciones no nos ayudan, los mismos padres de familia no nos ayudan, la comunidad en general, entonces no lo vamos a lograr. Esperando que esto sea también de reflexión”.

Esta intervención demuestra que todavía es necesario mejorar la articulación interinstitucional y al mismo tiempo denota que hay debilidades en el trabajo con los padres de familia, que no “ayudan”, cuando realmente debería preguntarse qué está pasando para que los padres de familia no logren superar el problema de brindar una buena alimentación a sus hijas/os y en qué se debe mejorar el servicio para que esto sí ocurra.

El 24 de abril se publicó un artículo en la **PRENSA LOCAL - ¡NOR ORIENTE!** Edición 1766, Jaén, con el título” Rinden Cuentas por primera vez en Nieva, redactado por parte del corresponsal Ever Yangua – pag. 9, que corrobora dicha deficiencia por parte de algunas instituciones, como se menciona, entre otros:

“Con escasa participación y la no presencia de autoridades del Gobierno Regional de Amazonas se desarrolló el I Foro Público de rendición de cuentas sobre la Desnutrición Crónica Infantil e Identidad en el marco del Monitoreo Social, convocado por el Comité de la Provincia de Condorcanqui. (...) En cuanto a las autoridades de la provincia no asistieron el director de la Ugel, Profesor Benjamín Simón Sejempo, ni tampoco el gerente subregional Avelino Sandoval entre otros funcionarios de distintos programas. (...) solo se contó con el 20% de autoridades de las distintas instituciones”.

Los procesos de articulación interinstitucional e intersectorial no son nuevos en teoría, pero en la práctica nunca han funcionado realmente, debido en gran parte al centralismo existente dentro de los sectores y a nivel de diferentes instancias, hasta de proyectos. Por la presión de tener cumplir normas institucionales, directivas y metas establecidas por un nivel superior y ser evaluados en base a éstas, finalmente cada uno acaba haciendo su trabajo, perdiéndose la oportunidad de

generar sinergias y procesos en los niveles locales que podrían generar estrategias locales sostenibles, más allá del final de un periodo o de una gestión, de un proyecto, etc.

No obstante, la Estrategia de Monitoreo Social es una iniciativa interesante al respecto. Igualmente, se han identificado estrategias interesantes promovidas por el MIDIS, a lo que seguramente está ayudando el hecho de contar con una oficina de enlace presente en Condorcanqui.

5.3.3 Los programas sociales del MIDIS

Desde diciembre del 2014, el MIDIS cuenta con una oficina de enlace en la provincia de Condorcanqui, oficina que es muy importante para el posicionamiento de los programas sociales, así como para impulsar el desarrollo social en la zona:

El MIDIS como sector ha dicho: Yo soy el ente rector de las políticas sociales y por consiguiente todos tienen que seguir los planteamientos que yo sostengo. Entonces, todos tienen que sumar a mi misión. Y vamos a partir de que los programas sociales sean efectivos. Que cumplan un objetivo y que no sean asistencialistas, sino que ayuden y contribuyan realmente a cambiar el estilo o forma de vida de la población, desde que la población acceda a derechos, porque es un derecho que se eduquen, que se alimenten, que se vistan, que trabajen, ¿no?, como también de que accedan a servicios de calidad, ya sea salud, educación. Ir cerrando brechas, digamos, de desigualdad, ¿no? Y eso es pues una tarea maratónica, es una tarea que nunca se ha hecho en el gobierno y que ahora poco a poco se va haciendo. Indudablemente, la zona donde las brechas son mucho más amplias es selva, es amazónica. Y precisamente por esa lógica es que se abre una oficina acá en Nieva. (E.9)



Oficina de enlace del MIDIS en Condorcanqui

Una de las funciones de la oficina precisamente es gestionar todo, digamos todo el tema de las herramientas de gestión que hay en el marco de la política

social, generar una articulación intergubernamental, osea, Estado, gobierno central, gobierno provincial, gobierno local, o gobierno regional, provincial y local, y también una gestión intersectorial. Digamos que, si JUNTOS, quiere mover un indicador, solo no va a poder. ¿A quién necesita? A salud, a educación, a vivienda. (...) Y así, cada programa social va a ir encontrando sus pares que se suman al mismo objetivo. Eso es lo que, prácticamente se traduce en cuanto a toda la responsabilidad que hay dentro de la oficina del MIDIS. Por eso se llama oficina de enlace. Porque nosotros precisamente lo que buscamos es articulación. (...) Entonces, como verás, hay prácticamente una articulación multisectorial. Porque si tu abor das mismo la desnutrición, la desnutrición puede ser multicausal. A veces puede ser por problemas de agua, puede ser por problemas de alimentos, puede ser por problemas de educación, puede ser por problemas de cultura, puede ser por problemas de idiosincrasia de las propias familias. Puede ser por múltiples factores, ¿no?, hay temas económicos, no hay ingresos de la familia, hay muchos factores, ¿no? (E.9)

Además de la articulación intersectorial e intergubernamental, la oficina del MIDIS tiene la función de “coordinar” a los programas sociales que se ejecutan a nivel local:

Mira, primeramente e indudablemente tengo que coordinar internamente con mi equipo, y nosotros lo llamamos equipo MIDIS. El equipo MIDIS no solamente son los trabajadores que están dentro de la oficina de enlace, sino que todos los que están a cargo de un programa social del MIDIS. Nosotros tenemos una reunión mensual, es una reunión técnica en el cual, los dos coordinadores de enlace, mi colega de Chachapoyas y yo, nos sentamos y como un equipo nos decimos las cosas, por ejemplo: He encontrado estas dificultades en Cuna Más, he encontrado estas dificultades en Qali Warma. ¿Cómo lo vamos a solucionar? No aisladamente como el programa social. (E.9)

En ese sentido, hay una coordinación estrecha entre la instancia del MIDIS y el Programa JUNTOS en el nivel local:

Tenemos la coordinación regional del MIDIS, que también están monitoreando el desarrollo de nuestras actividades. (E.1.1)

No obstante, como lo han mencionado con sus propias palabras los entrevistados, se trata de una coordinación, mayormente a nivel de jefes de programas, que no necesariamente conlleva a que exista una articulación en la intervención del día a día en lo local:

No se articula, ¿ah? Porque Qali Warma hace sus trabajos, Cuna Más igual. ¿Cómo te puedo decir? En teoría están articulados, pero en la práctica están desarticulados. Por eso no funciona. Cuando se reúnen sí se articulan, pero cuando trabaja, cada uno trabaja por su lado. (E.1.2)

Y es que claro, el trabajo de cada institución está definida por metas, y cada trabajador, en lo que final y principalmente se centra, es en cumplir las metas, ya que es en base a ello que es evaluado desde el nivel central.

La articulación es entonces más teórica que práctica. En la provincia de Condorcanqui se están implementando a la fecha, además del Programa JUNTOS, Qali Warma, Pensión 65 y recientemente Cuna Más y FONCODES, siendo el Programa JUNTOS el más antiguo de los programas adscritos al MIDIS. Todos ellos, se articulan a través de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer, tal cual consta en un material de presentación del MIDIS sobre dicha estrategia y los programas con los que cuenta:

“La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer es un documento que permite que el gobierno nacional, los gobiernos regionales y

los gobiernos locales trabajen sus intervenciones (proyectos, obras o acciones) de forma coordinada y articulada, orientándolas al logro de resultados, reconociendo las competencias y procesos en marcha, a favor del desarrollo y la inclusión social. Considera las acciones en torno a 5 ejes estratégicos, en la lógica del ciclo de vida:

1. Nutrición infantil (0 – 3 años)
2. Desarrollo infantil temprano (0-5 años)
3. Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia (6-17 años)
4. Inclusión económica (18-64 años)
5. Protección al adulto mayor (65 años a más)

El Programa JUNTOS tiene relación con las etapas 1, 2 y 3, tal cual se presenta en dicho material.

Prosigue la información en el material:

Para alcanzar los resultados se busca la articulación intersectorial e intergubernamental, para guiar las intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social con el fin de reducir las brechas existentes a través de tres funciones fundamentales:

- Focalización
- Articulación
- Evaluación

El MIDIS, además de los programas sociales, cuenta con dos fondos económicos adscritos: FED y FONIE, que se canalizan a través de los gobiernos locales:

FED es el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logros de Resultados Sociales, que incentiva la mejora de la gestión para la entrega de servicios integrales vinculados al desarrollo infantil temprano

FONIE, es el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales, cuyo objetivo es cerrar brechas de cobertura y calidad de servicios básicos seleccionados.

Justamente es el FED; a través del cual los municipios reciben desembolsos para financiar iniciativas locales relacionadas a desarrollo social y con ello vinculadas a los sectores salud y educación.

Convenio FED sí, Fondo de estímulo por desempeño. Que también ahí está involucrado Juntos. Y también estamos involucrados salud. Osea, ahora todos los indicadores están más o menos, este, nos están alineando a todas las instituciones me he dado cuenta, y ahí, por ejemplo, a mí me pide que tenga niños afiliados al SIS y con DNI. Y ahí está también la RENIEC. Acá en salud estamos tratando sobre todo el tema que los niños sean afiliados. (...). Ese es el convenio FED, hay 14 criterios a cumplir, netamente de salud, que como le digo. Sí, anteriormente trabajábamos más dispersos. Pero sí, con Juntos trabajamos de una forma más interactuada por el motivo que ellos también manejan niños pues, y manejan gestantes. (E.3.2)

Precisamente ahora se van a evaluar algunos indicadores en educación. Al 30 de abril se evalúan indicadores de educación. Hoy en día el 30 de abril se va a medir la distribución de los cuadernos de trabajo., ¿no? Y con ello, y con ello nosotros podemos tener una idea de cómo si llegan realmente los materiales. (...) Osea, ha sido todo un tema que hoy en día como que lo chequean mejor, ya se les está siguiendo mejor a ellos, ¿no?, para que ellos cumplan. En salud también igualito, hay una persona responsable de ver estos temas, que indudablemente pues ayuda a que aquello se cumpla, ¿no?, sobre todo que no se rompa esa cadena, digamos, de servicio, ¿no? Y creo que eso es lo que

afrontan todavía los programas sociales, ¿no?, osea, este, tienen dificultades ahí todavía, para poder en algunos casos cumplir, ¿no? (E.9)

Identificamos que hay esfuerzos por generar procesos de articulación intersectorial a nivel local, desde los gobiernos locales, no obstante, se trata de un proceso todavía incipiente y complejo, en el que se está avanzando poco a poco, pero falta mucho por hacer, como se evidencia en el siguiente testimonio:

Partimos del tema de la importancia que necesita JUNTOS. Osea, tú puedes promover que vayan al establecimiento de salud, tú puedes educar, hacer múltiples acciones para concientizar a la gente, pero si esa usuaria camina una hora o media hora para ir al establecimiento de salud y no encuentra gasa, no encuentra algodón, se te cae la cadena, ¿no?, se te rompe ahí el tema, ¿no? Entonces, por eso también el MIDIS, en ese sentido ha tratado en lo posible de tomar experiencias. (...) La única forma es a través de fondos y a través de la gestión por resultados. Entonces, hoy en día, el MIDIS a través del Fondo de Estímulo de Desempeño, ha firmado un convenio ya hace tres años con el gobierno regional de Amazonas. Y le dice: Yo te doy plata, pero tú me cumples ciertas metas en salud y en educación, y ahora en vivienda. Si no me cumples no te doy la plata. (...) Se trata de metas cuantitativas en esta primera etapa. Están midiendo cuánto, y cualitativas también ahora, porque ya se va a medir agua. Osea, cómo he mejorado los sistemas de agua. Y son evaluables. Por ejemplo, se ha mejorado el acceso a servicios de educación inicial. Antes no se tenían, antes había una proliferación de PRONOEIs, hoy ya casi no hay PRONOEIs, hay centros educativos de inicial que garantizan la permanencia de la educación inicial en el lugar. Hay un tema de contar con recursos humanos dentro de los establecimientos de salud, que se ha contratado más enfermeras, más obstetrices con esos fondos. Hoy en día tienen por lo menos fondo para que los establecimientos de salud cuenten con los insumos básicos, ¿no?, sea para vacunación, sea para garantizar la suplementación, sea para garantizar que se puedan hacer los controles. (...) Un punto que no se puede corregir en salud todavía, que es la rotación del personal. Y eso también es una debilidad, ¿no? Entonces, a veces ya el profesional logra contacto con la comunidad, y logra un acercamiento, logra una confianza y se rompe eso. Entonces, nosotros, a través de ese fondo estamos apoyando y (...) como que lo chequean mejor, ya se les está siguiendo mejor a ellos, ¿no?, para que ellos cumplan. En salud también igualito, hay una persona responsable de ver estos temas, que indudablemente pues ayuda a que aquello se cumpla, ¿no?, sobre todo que no se rompa esa cadena, digamos, de servicio, ¿no? Y creo que eso es lo que afrontan todavía los programas sociales, ¿no?, tienen dificultades ahí todavía, para poder en algunos casos cumplir, ¿no? (E9)

Se concluye en base a los enunciados que se trata de procesos incipientes de fortalecimiento y articulación interinstitucional a través de los cuales se trata de mejorar la calidad de los servicios sociales. No obstante, no ha habido en los testimonios ninguna mención explícita a la problemática de la poca pertinencia cultural de algunos servicios. En una intervención se habla del “problema de la educación”, “problema de la cultura” o “problema de la idiosincrasia de la población”, con lo cual se puede concluir que las dificultades en el acceso se deben, por un lado, a aspectos de calidad de los servicios y, por el otro lado, al de idiosincrasia, educación y cultura de la población. Esto indica, que el enfoque que se aplica en el marco de los programas sociales del MIDIS, como en el marco de la Estrategia de Monitoreo Social es más de tipo multicultural, en sentido de que se trata de promover el acceso a programas y a servicios, en sentido numérico,

cuantitativo, pero no hay puesto un énfasis declarado en la pertinencia de los servicios.

Para analizar, como último punto, el nivel de promoción de dinámicas locales en cuanto a mecanismos participativos y de control social, teniendo en cuenta las características mayoritarias de la población y su organización a nivel de organizaciones indígenas, se tratará responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el nivel de articulación de las diferentes instituciones y sectores con las organizaciones indígenas?
- ¿En qué medida son partícipes en los procesos de articulación locales en lo que respecta a sectores y programas sociales?

Su aporte podría ser muy beneficioso para promover la incorporación del enfoque intercultural en los servicios sociales, así como en el proceso de articulación interinstitucional.

5.3.4 Nivel de articulación con las organizaciones indígenas

Se ha podido constatar en los puntos anteriores, que la articulación entre los sectores y programas gubernamentales, en algunos casos más y en otros menos, está condicionada por estrategias o políticas. Con las organizaciones indígenas es diferente, como veremos a continuación.

La articulación del Programa JUNTOS con las organizaciones indígenas es más bien de tipo puntual y de coordinación más que de articulación, ya que las reuniones que se realizan son básicamente carácter informativo o aclarativo, y no son permanentes:

De vez en cuando se logra tener algún acercamiento con ellos en el sentido de suelen realizar algunas actividades convocando para informar sobre las actividades que nosotros como institución realizamos. (...) Es básicamente de coordinación informativa, a veces también aclarativa porque preguntan también sobre algunas cosas o de repente por ahí algo que ellos no lo tienen claro. Preguntan, y, con todo su derecho a veces cuestionan. (...) Y obviamente, eso se hace, se les brinda la información para que sepan cómo estamos trabajando. Pero básicamente nuestra relación directa, directa son con las autoridades locales de cada comunidad. (E.1.1)

La articulación se centra en la relación con las autoridades comunales, como lo confirma un gestor:

Yo, cuando llego a una comunidad, ¿con quién coordino? En una comunidad, el que está encargado es el apu. Entonces en este caso coordinamos con el apu y si hay alcalde de centro poblado también coordinamos. A parte de eso, si hay otras instituciones que forman parte en la comunidad también coordinamos e invitamos también que ellos participen en la reunión. (E.2.1)

Igualmente, un dirigente confirma que hay alguna relación que no es no muy estrecha, y que es más bien de tipo informativa:

Los que han recorrido la zona al menos conocen, ¿no?, que las organizaciones de base y regionales existen y coordinan, ¿no? El anterior que estaba, por ejemplo, en Condorcanqui, estaba este Marco, Marco... Entonces, a veces me mandaba información sobre cómo está la situación. Y yo también iba y conversaba, ¿no? Me estaba diciendo de la situación de la población cómo estaban. Yo preguntaba cómo está la situación, si están yendo a hacer el pago en las comunidades, ¿no? Y él mismo me dijo que sí está yendo a la zona también, a las comunidades. (...) Pero falta más coordinación, osea, yo no puedo decir que están estrechamente coordinando, ¿no? (E.10.1)

En lo que respecta a opiniones vertidas por representantes de los sectores sociales, del gobierno local y otras instancias, se confirma que las coordinaciones tienen mayormente carácter informativo:

<p>Red de Salud Condorcanqui</p>	<p><i>Sí, nosotros constantemente en nuestras reuniones. (...). Nosotros tenemos mucho de ellos el apoyo en las reuniones que realizamos, sobre todo del VIH y en el año 2014 y 2015 hemos hecho cuatro reuniones con ellos. Con el Consejo Awajun Wampis, Federación Aguaruna de Domingusa, FECONARIN, ODECAM, FECOHRSA, ODECINAC, ODECOAC, ORPIAN. En el 2014 2015 hemos hecho cuatro reuniones y este año hemos hecho una reunión con ellos. Este año aprovechamos y no hablamos solo del VIH sino también del problema materno, vacuna, ¿no?, para explicarles para que ellos nos ayuden con la población en la aceptación de los servicios de salud. (E.3.1)</i></p> <p><i>(El aporte) es un poco débil, porque ellos vienen, todo, pero en el momento que regresan como que no hacen la difusión, ¿no? Ahí queda todo, y ya hasta la próxima reunión dentro de 3 o 4 meses. Parece que queda ahí, porque no hemos visto resultados. De las 7 u 8 federaciones, 4 son las que van y comunican. El resto se queda con ellos el mensaje. (E.3.1)</i></p>
<p>Red de Salud Bagua</p>	<p><i>Sí, nosotros coordinamos con ellas, pero las coordinaciones llegan hasta cierto nivel. Porque básicamente lo que hacen las organizaciones indígenas es conglomerar una cierta cantidad de, de comunidades, ¿no?, de apus. (...) Lo que hace básicamente la OCAAM, la FEMAAM, el CIAP es participar en las actividades, ellos tampoco tienen un presupuesto asignado. Es hacer de que lo que nosotros hemos hecho o lo que queremos implementar, den a conocer a los apus. Esa es su función básica, no, no tienen más funciones. (...) Claro, de difusión, o de conglomerar a ciertas comunidades, que podamos ingresar, ¿no? (...) Y si esta comunidad está adscrita al CIAP, entonces tenemos que coordinar con Augusto Tiwi, si esta comunidad está adscrita a la OCAAM, tenemos que coordinar con la Lucinda Bazán, ¿no? O si es con la FEMAAM tenemos que coordinar con la presidenta. (E.3.3)</i></p>
<p>UGEL Condorcanqui</p>	<p><i>Así en equipo no hacemos ninguna reunión, porque a veces los dirigentes solamente vienen a dialogar con el director de la UGEL. El director de la UGEL a veces les llama a los dirigentes cuando tienen problemas que les apoyen con firmas. Así estoy observando durante estos meses. (E.4.2)</i></p>
<p>UGEL IBIR Bagua</p>	<p><i>Poca relación tenemos. A veces. No, ese concepto para dar desarrollo de educación, política de educación intercultural bilingüe de ninguna forma, o de ninguna manera no hemos debatido con las organizaciones. (...) Ellos tampoco no se dedican a eso, ni tienen pensado eso. No tienen iniciativa. Es por eso, nunca se debatió</i></p>

	sobre educación, cómo sería la educación de awajun. Eso nunca se debatió. (E.4.1)
Gobierno local	<i>Sí, estamos coordinando con ellos. (...) Siempre con la finalidad de apoyar en las cosas que nosotros vamos a tener, ¿no?, incidencia. Porque si desarrollamos con ellos los temas de desarrollo del pueblo awajun wampis, ellos están dispuestos a aportar, pero siempre cuando también la gente pues tenga la voluntad. Porque muchas veces hemos visto que las organizaciones pueden decir sí, ya, esto va, esto no va, pero a las finales muchas veces la gente es la que decide. Y no las organizaciones. (E5)</i>
Programa PELA	<i>Claro, ese es el punto de llegada. (...) Con el apu de la comunidad primero. Con el apu de la comunidad. Así, con la organización, directamente decir, voy a reunirme con FECOHRSA, con ODECOFROC, no. Estamos directamente trabajando con las autoridades de las comunidades. Específicamente con el apu y con el presidente de APAFA. De hecho, que uno de ellos es autoridad de esa organización. Es el permiso, nosotros le llamamos la licencia. Licencia local para poder ingresar a la comunidad. (...) Hay una reunión con cada comunidad donde se sensibiliza, donde se comunica cuál es la intención del programa, qué es lo que vamos a hacer, ustedes van a ver a cuatro o cinco personas desconocidas o conocidas, awajun, wampis o hispanohablantes, aquí van a venir, cada uno en su especialidad. (E7)</i>
Programas Sociales MIDIS	<i>Mentiría si diría que haya tenido una participación así bien fluida con ellos. (...) Pero ojo, los temas de los vuelos primeramente solo eran para Pampaentsa y hoy son cuatro puntos, y se han generado otros puntos precisamente por la demanda misma de la propia población de la zona, que muchas veces son de parte de los dirigentes, ¿no? Los dirigentes han dicho: Mira, tenemos esta dificultad y nos parece a ver si nos puede apoyar de esta manera, porque, por ejemplo, trasladar un alimento de un lugar a otro son 5 o 6 horas y lo más riesgoso es que el alimento a veces no llega al 100% a la escuela, ¿no? Entonces, si no llega mermamos, ¿no? Entonces, ¿por qué? Porque tenemos que pagarle con los alimentos a los hombres que cargan, ¿no? Entonces, sí ha permitido. (...) Entonces, por ese lado las puertas están abiertas para cualquier dirigente indígena que venga, ¿no? Y, es más, cuando ellos quieran hacer llegar cualquier tipo de documentación hacia la ministra, la ministra me ha dicho abiertamente: “¿Sabes qué?, ayúdales a que ellos puedan remitir esa información, que ellos lo remitan escaneado a un correo o dales mi correo o dales mi teléfono personalmente a ellos”. - No hay ese tema, digamos, de que esperen y ese tema burocrático, sino más bien hay un tema más de acción, más rápido, ¿no? (E.9)</i>

Se concluye que no hay realmente una articulación con las organizaciones indígenas desde los sectores, ya que ésta implicaría un intercambio más profundo de tipo cualitativo, más allá de coordinaciones de tipo informativo, que como hemos visto, son las que predominan y que además son más bien puntuales, cuando hay alguna necesidad, como cuando se requiere asegurar el ingreso a las comunidades.

Se evidenció en el Foro realizado en el marco de la Estrategia Social en Condorcanqui, donde participaron básicamente representantes de los sectores y programas de Nieva, que las organizaciones indígenas no siempre son invitadas o participan. Dos pobladores awajun pronunciaron su malestar al respecto:

¿Por qué no está invitado organizaciones de base? Ellos mayor parte representan a las comunidades nativas. Eso es. Porque, porque ustedes como funcionarios deben de hacer consulta previa, está aprobado por la ley número 785. Eso ustedes, con eso ustedes pueden caminar. Y, además, funcionario públicos, tanto militares, tanto policiales, tanto doctores que trabajan, la ley lenguas originarias donde están, está decretado 29735, deben de saber, deben de aprender lo que trabajan en el territorio étnico. (FORO - Poblador awajun 1)

Creo que hemos olvidado a las organizaciones bases, (...), hacer convenio con las organizaciones regionales, porque las organizaciones regionales de los pueblos indígenas están viviendo con el pueblo, no los funcionarios, ustedes. El pueblo vive con sus apus, son sus dirigentas, con ellas directamente podemos hacer un convenio, porque al hacer la campaña política hemos dicho que yo cuando sea alcalde voy a hacer convenio con el pueblo awajun. Los dirigentes, ¿dónde estamos? ¿Por qué no hacen eso? Ahí falta que hacer y juntos trabajemos para buscar el desarrollo de los pueblos indígenas, si verdaderamente tenemos el ojo en eso. Porque qué pasaría de que solamente funcionarios hacen y las demás organizaciones bases mezquinamos, no trabajamos con ellos. Entonces, mi sugerencia sería que la municipalidad y otras organizaciones públicas deben hacer firmar convenios directos con las organizaciones de bases para trabajar así, juntos caminando, buscando una forma, una propuesta, una alternativa a un desarrollo del pueblo awajun wampis. Así tenemos que ir, buscando nosotros si somos buenos profesionales. (FORO – Poblador awajun 2)

Revisando el libro de Actas de la ESTRATEGIA DE MONITOREO SOCIAL, en el cual constan reuniones de septiembre de 2015 a marzo de 2016, únicamente en un acta de una reunión del 20 de enero de 2016, ACTA DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES CLAVES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MONITOREO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE CONDORCANQUI – AMAZONAS, se encuentra registrada la participación e intervención de un representante de ORPIAN, habiéndose registrado de manera siguiente su intervención: *Deberían ir a las comunidades y ver la realidad y el arduo trabajo que necesitan para fortalecer en el sector salud y educación.*

Al menos se ha registrado una exhortación por parte de un representante indígena, que demuestra el desacuerdo con el servicio en los sectores salud y educación. Pero no hay indicios de mayor coordinación.

En el capítulo de la contextualización se ha podido evidenciar que la mayoría de las organizaciones indígenas se encuentran en comunidades, con lo cual su participación en actividades de articulación interinstitucional, que se realizan mayormente en las capitales provinciales o distritales, que es donde los sectores e instancias del gobierno tienen sus sedes, es un poco complicada y costosa, ya que

las organizaciones indígenas carecen mayormente de presupuesto y su asistencia implica gastos de traslado, alojamiento y alimentación.

5.3.5 Principales hallazgos o conclusiones

Se ha podido constatar en el presente capítulo que las deficiencias en la articulación intersectorial, interinstitucional y con la población, que no ha ido mucho más allá de las coordinaciones formales de información, han limitado las sinergias que podría haber generado la intervención articulada de sectores y programas del Estado (en este caso los sectores sociales de salud y educación y Programa JUNTOS) y las organizaciones indígenas como representantes políticos de la población awajun.

Se ha podido identificar dos estrategias favorables la generación de procesos de articulación intersectorial e intergubernamental, que son: la Estrategia de Monitoreo Social ejecutada desde los gobiernos locales, así como el hecho de contar en Santa María de Nieva con una oficina de enlace del MIDIS. Mientras que la Estrategia de Monitoreo Social parte de la necesidad de que todas las instancias deben articularse para en conjunto dar solución al problema multicausal de la desnutrición y anemia infantil, a través de la oficina de enlace del MIDIS se está contribuyendo a generar procesos de reflexión, análisis y generación de respuestas en lo que respecta a la calidad de los servicios prestados por parte de los sectores sociales y de los programas del mismo sector.

Evidenciamos que hay esfuerzos e incipientes avances por reemplazar el enfoque sectorial por el abordaje integral, no obstante, hay aspectos que todavía limitan que estos procesos de articulación interinstitucional avancen más rápido, y son, de acuerdo con aspectos planteados por Kliksberg:

- a) Estilos gerenciales jerárquicos, en los cuales las instancias supuestamente descentralizadas a nivel de las provincias y los distritos, al ser evaluadas mayormente a través de metas cuantitativas impuestas desde niveles de gestión superiores, se ven limitadas en su autonomía para poder responder de manera más oportuna a condiciones y situaciones concretas locales;
- b) Los estilos gerenciales jerárquicos en las instituciones limitan la generación de capacidades en la gerencia interorganizacional por el hecho de tener que responder cada institución a niveles institucionales superiores. Esto conlleva a que las relaciones entre las diferentes instancias que se deberían articular, se lleven a cabo a nivel de coordinaciones formales, que no van mucho más allá del intercambio de información;
- c) Diferencias en cuanto a la jurisdicción de instituciones que deberían articular su intervención genera debilidades al respecto, como se ha demostrado en base a la división político-administrativa de los sectores sociales de salud (Red de Salud Bagua y Red de Salud Condorcanqui) y educación (UGEL Condorcanqui y UGEL IBIR Imaza) y el ámbito de intervención de la Unidad Territorial de JUNTOS Amazonas – Condorcanqui. Las distancias entre Santa María de Nieva (Condorcanqui), donde se encuentra la oficina de la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui y las localidades de Imacita, Chiriaco y Bagua, conllevan a que no se lleve a cabo el mismo nivel de coordinación con las instancias rectoras de los sectores salud y educación de dicha jurisdicción (Red de Salud Bagua y UGEL IBIR Imaza).

A ello se suman las limitaciones existentes en cuanto a estrategias participativas y a procesos de control social, sobre todo dadas las características de dispersión poblacional y limitaciones comunicacionales existentes en la zona de Condorcanqui e Imaza. Este último factor limita la participación de las organizaciones indígenas de los procesos de articulación interinstitucional, que muy bien podrían contribuir con la construcción de una propuesta de intervención con enfoque intercultural.

Se presenta a continuación la percepción sobre el Programa JUNTOS y sugerencias que dan los actores locales entrevistados vinculados a diversas instituciones y representantes de la población awajun, con la finalidad de poder incorporarlas en las conclusiones y sugerencias del presente estudio.

5.4 Percepciones sobre el Programa JUNTOS y sugerencias

Por lo general predominan respuestas relativamente positivas acerca del Programa JUNTOS. No obstante, se mencionan también varias debilidades que podrían corregirse para incrementar el impacto, como se verá a continuación. Así las respuestas en cuanto a la contribución a la inclusión social han sido de tipo:

Un poco. No en su totalidad. (E.5); Yo considero que sí, pero en una forma todavía irregular. No está de lleno. (E.6.1); Yo creo que sí, ¿ah? En parte sí, sí. (E7).

Se presenta en un primer subpunto una síntesis de las valoraciones por parte de los diferentes actores, que se han agrupado bajo temas comunes, al igual que las sugerencias que se han obtenido por parte de los representantes de los sectores y programas, de un dirigente indígena y un líder y una lideresa entrevistados en el marco de la presente investigación.

5.4.1 Valoraciones

El Programa JUNTOS es por lo general considerado como un **aliado importante para los sectores**, que ha contribuido en el **incremento de acceso** a éstos:

JUNTOS en realidad, siempre hemos dicho, es el gran aliado para salud, porque si ellos realmente, hicieran más incisión en el sentido de que ellos tienen que ir sí o sí al establecimiento de salud para sus atenciones tanto de las gestantes como en el niño, levantaríamos bastante en lo que son nuestro, más que indicadores, más que producto, en que la población se encuentre mucho mejor. (E.3.2)

Sí ha contribuido. Sí, una parte ya las mamás, más que los padres, las mamás han asumido una tarea muy importante de hacer que sus hijos asistan normalmente. (E.4.2)

Programa JUNTOS llegó dando un incentivo de 100 nuevos soles a cambio que cumplan los servicios del Estado. Entonces, se mejoró en puesto salud, más asistencia de las madres de familia e hijos, que ya, ya dedican a llevarlo a sus hijos. En educación vimos el cambio que lo acompañan sus hijos, que nunca lo habían acompañado, esta vez sí lo llevan, lo ven, esperan, lo llevan que no falte y se preocupan que se registren, ¿no?, en el padrón, que tengan su DNI los hijos, ellos mismos también los señores que no tenían. En nutrición, también viendo que tenían de una forma u otra darle su alimentación. Y esa parte sí ha mejorado, ¿no? (E.11.1)

Programa JUNTOS también ayuda en cuanto a, por ejemplo, en las comunidades, ¿no?, por ejemplo, las mamás, los papás a veces, este, tienen su producto, pero no pueden vender, ¿no? Y en eso, para que saquen su partida de nacimiento de los niños, para el traslado, todo eso es un problema, porque no todos a veces, osea, no vemos lo que estamos lejos, ¿no?, en una ciudad y, comparando con las comunidades, ¿no? La oficina de registro civil pensamos que están cerca, ¿no?, a orillas del río, pero no en todas las comunidades hay, son dispersas, ¿no?, entonces, para el traslado falta su combustible a veces para llevar. Hace posible, ¿no?, pero no es suficiente tampoco y..., pero apoya en algo. (E.10.1)

El Programa JUNTOS, consideran, ha contribuido a un incremento en el acceso de las madres, niñas y niños a los servicios de los sectores salud y educación, así como una ayuda para poder solventar los gastos que genera, por ejemplo, el desplazamiento para la obtención de una partida de nacimiento, contribuyendo así con el cumplimiento de los derechos a servicios de salud, educación y a la identidad.

No obstante, hay **limitantes en el impacto sentidas**, que se deben, entre otros, a las consideraciones de ...:

- a) ... que las corresponsabilidades que exigen difieren del servicio completo que brinda el sector y para el cual tienen indicadores:

Sus indicadores de JUNTOS es que el niño o la gestante se controlen. ¿Y cuál es el producto de una gestante? El parto. El parto tiene que ser en el lugar donde haya todas las condiciones, en un centro de salud, en un hospital, en el mismo puesto. Pero lastimosamente, du indicador, ¿qué dice de ellos?: que sea controlada. Osea, ellos con eso nos matan. (E.3.2)

- b) ... que el problema va más allá de solo considerar el acceso a los servicios:
¿Al niño ustedes han preguntado o han ido a ver cómo vive ese niño? Si el objetivo principal es darle mejoras, asistirlo un poquito más, ver cómo vive. Pero desgraciadamente en la escuela, esos niños que son producto de la atención del programa vienen con unos zapatos más grandes que sus pies de él, vienen con su ropa rota, su ropa sucia. Esa es la realidad señores. Por eso yo siempre he dicho que el trabajo del Programa JUNTOS debe ser articulado con los docentes que trabajan en cada una de las escuelas, y no lo hacen. Solamente sacaron información que asistió o no asistió, eso es irrelevante señores. (FORO – Intervención de director de IE)

- c) ... deficiencias en el servicio por parte de los sectores:

Está bien Programa JUNTOS, pero de lo que pasó, es que el Estado no tenía el servicio completo. Por ejemplo, tallímetro no había, malogrado. Pucha, y medicamentos tampoco no tenían. Muchas cosas que el Estado no, en su puesto de salud que le faltaba. Ahorita de pronto ya deben estar implementados. (E.11.1)

Entonces, ¿qué tan diferente sería el servicio si, por ejemplo, el médico, en vez de decirle al paciente, ya tómame esta pastilla cada tantas horas, y no le da ninguna explicación adicional. Diferente sería si le explicaría: ya mira, esta medicina tiene tal efecto, te va a servir así, es igual que otra medicina que tú quieres, pero no tenemos, tiene el mismo efecto. Entonces, ya con una información así, sería muy diferente. (E.6.2)

- d) ... deficiencias comunicacionales por parte del Programa JUNTOS, o de los gestores en concreto, que por otro lado tienen la ventaja de hablar el idioma de la población:

La ventaja que tienen ellos es que los gestores son de la zona pues, ellos se van, hablan con ellos, hablan el mismo idioma. (E.3.2)

La dificultad que tenemos con JUNTOS ahora es de que falta un poquito más de incidencia en que la gestante o niño tiene que ir a ser atendido al centro de salud. (E.3.2)

Depende de los trabajadores de JUNTOS. Muchos no llegan a la comunidad y muchos no conversan con las madres de familia. ¿Por qué? Por tiempo no es, sino a veces los mismos trabajadores, compañeros que tuvimos, ellos lo quieren de fácil, no entra por amor al trabajo, sino entran porque necesitaban algún pago de trabajo de JUNTOS. Entonces, no llegan a la comunidad, y no conversan, no lo explican la forma cómo es el Programa

JUNTOS. Llegan, a veces por sacar firmas y se van, y las madres están ahí libres, no les dan charlas. Entonces, ese es el problema que hay. (E.11.1)

Hay mucho de esa condicionalidad, que por presión es que actúan las mamás, pero, muchos de los promotores, ¿qué formación tendrán? Muchos son jóvenes. Entonces, igual falta un poco la comunicación, que lleguen los mensajes, para que la gente comprenda, o sea, vea: Ya, yo lo llevo a mi hijo porque es una responsabilidad. Es una responsabilidad educarlo o tener sano al niño, ¿no? Por ahí falta. (E.11.2)

- e) ...que no beneficia a la totalidad de la población:

La población está también un poco como que, cómo te puedo decir, desde mi punto de vista, ¿no?, como que JUNTOS no tiene el impacto que ellos quieren, porque hay muchos hogares que no están, que no son beneficiarios por uno u otro motivo. Basta que este beneficiario, por lo que he escuchado yo, tenga celular o haya comprado algo, ¿no?, no sabemos se ha prestado, se ha empeñado, qué ha hecho, ¿no?, pero ya el mismo sistema lo está rechazando. Entonces al final JUNTOS no llega a todos los pobres. Están siendo desplazados. Es como que están descontentos, que no hay una igualdad para todos. (E.3.1)

Lo que sí es que tenemos bastantes niños afiliados al SIS que no están en JUNTOS. Y ellos dicen en las reuniones que no es que ellos no quieran, sino que hay una programación nacional en la que tú, para que ingreses a los niños, mientras que no tengas orden de arriba, por más que tú quieras ingresarlos no puedes pues. Y tienen razón pues, ellos también tienen, así como nosotros en salud tenemos nuestras políticas, ellos también tienen su política de cómo estructurar cada niño que ingresa, o cada familia más que todo. Es por familia, tienen que ver sus plazos económicos. Es su rollo... (E.3.2)

- f) ... deficiencias en el registro del cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de los gestores en lo que respecta al sector salud:

Un día hice cruce con ellos, inclusive a veces tengo gestantes que ellos no tienen. Y eso sí hemos hecho un poco de hincapié, que, si yo los tengo, si supuestamente se va al puesto a controlar entonces, ¿tú por qué no los tienes?, ¿no? Hay que hablar con los gestores también. Hemos quedado ahí que los gestores tienen que ser más, cómo le digo, consecuentes en lo que van a informar a su personal, a sus jefes inmediatos, porque siempre hay un poco de discrepancias entre el gestor y salud. De salud decía, no, el gestor viene, quiere que le firme y se va. (E.3.2)

Para que cobren, ellos tienen que tener su niño en sus controles, su niño debe estar vacunado, y sin embargo cuando sacamos nuestros indicadores hay niños de JUNTOS que ni siquiera han recibido algún control, alguna vacuna. Y es de que, porque a veces también depende de que haya población que a veces al gestor también le amenazan prácticamente, pero ya se ha tratado de buscar estrategias de cómo lograr que realmente vayan a acceder. (E.3.2)

A veces con JUNTOS no coincidimos en muchos aspectos, porque nosotros demostramos la realidad, que tenemos muchas familias que no cumplen, mientras que en JUNTOS pasa desapercibido. Eso es por lo que a veces no coinciden los resultados. (E.3.2)

En algunos casos JUNTOS no contribuye a incrementar la cobertura, porque tú sabes que los gestores son de la zona y todos son sus paisanos, y tú sabes que al final son familias y entre familias hay que apoyarse pues, ese es el lema. (E.3.1)

El tema es que los informes que nosotros presentamos, las capacitaciones que nosotros damos a nivel de, local, en un establecimiento de salud, este, muchas veces caían, como decir, en un saco roto. Nosotros presentábamos, decíamos que esta familia no está cumpliendo y cuando veíamos la lista, nuevamente aparecía la familia. Y eso, nosotros no podemos ir hasta Condorcanqui y decirle: Mira, está pasando esto. Los promotores que llegaban nos daban una información que sí está haciendo, la gestión, que sí ha presentado y todo lo demás, pero no sabemos si en realidad lo estaba presentando o no. No sabemos si es a nivel de promotor, si es a nivel de gestor o a qué nivel es. Porque pueda ser que el gestor o promotor tampoco esté presentando los informes. Y como no está presentando los informes, JUNTOS tampoco puede tener ninguna injerencia en ello. Y como JUNTOS a nivel de Condorcanqui no tiene un acercamiento con Imaza, desconocemos. (E.3.2)

Con el tema de salud nosotros tenemos varios planes, varios proyectos, varias actividades. Y dentro de ellas está el tema del control prenatal, ¿no?, está el tema del control del niño, ¿no?, el tema de inmunizaciones, y el tema de lo que es alimentación y nutrición, el tema de suplementación en el niño. En la gestante el control prenatal, la atención del parto institucional y evitar el parto domiciliario, ¿no?, tener un parto feliz y las casas maternas que son prioridades. Todas estas actividades tendrían que haber enlazado, porque fue la idea de que salud y JUNTOS puedan enlazar y poder hacer que se cumplan estas actividades. Pero el impacto no ha sido muy notorio, ya que nosotros presentamos muchas veces nuestros informes, ¿no? No como red, sino como establecimiento de salud, porque he trabajado también en establecimiento de salud, y pues, al presentar nuestros informes prácticamente las personas que no estaban cumpliendo con nuestras actividades continuaban recibiendo este beneficio. A pesar de que se les ha informado que ellos no están llevando su control, sus niños están en proceso de desnutrición, sufren de anemia, ... (E.3.3)

Un aspecto cuestionado es el de la **sostenibilidad**:

El Programa JUNTOS sí está contribuyendo a que la población se incluya por el mismo hecho de que les dan dinero. Que se logre el objetivo es otro asunto. (E.3.6)

Antes no funcionaba Programa JUNTOS, los padres de familia, o lo más que todo las mamás de los niños y niñas no interesaban educación. Más había pocos niños, niñas que estudiaban en la escuela porque no había algún beneficio, algún incentivo, no había. Pero ahora, cuando ya se creó Programa JUNTOS, ahora ya saben que las mamás siempre lo llevan a sus hijos a la escuela y exigen para que no le falten, para que no falten en aula. El motivo es que, si faltan los niños, recortan el presupuesto y no puede beneficiarse las mamás ya. Es por eso ya siempre lo llevan a sus hijos a la escuela. Por lo tanto, no hay mucho abandono en la escuela. (...) Por mi parte, según lo que yo he analizado, si lo quitan esos beneficios es igual que los anteriores puede quedarse, porque con ese motivo, con ese incentivo, así, sus mamás lo llevan, lo exigen para que vayan a la escuela. Si no lo hacen prácticamente perderían el beneficio. Entonces, si lo quitan ese beneficio es, osea que la población escolar bajaría ya. (E.4.1)

Yo digo que no es sostenible, porque es como una imposición. No es, no es como algo que a ellas o a ellos les ha salido de su mismo interés, ¿no?, de llevar a sus hijos con mayor responsabilidad. (E.4.2)

Nada. Nada, regresan a lo mismo. No sé, ahí hay algo, qué estrategia se tendría que trabajar, pero ahí hay algo que - todavía condicionan, ¿no? ¡No,

mira, este, a mí ya me han sacado del programa! No sé qué cosa tendrán también sus... ¿por qué lo sacarán? Quieren abandonar, quieren abandonar a sus hijos. Ahí habría que trabajar con los padres de familia, no sé qué hacer ahí para que, no solamente sea por los 100 soles, sino que, carajo, sí es cierto, es mi obligación. (E.7)

Uno de los motivos podría ser, como lo expresa un entrevistado, diferencias en la concepción de salud por parte de la población y del enfoque que se brinda en el sector, un aspecto relacionado a la **interculturalidad**:

... las madres, bueno, en las reuniones, cuando converso con ellas, ellas a veces dicen, ¿no?, yo veo, ¿no?, que no le dan mucha importancia sobre los compromisos que le dan Programa JUNTOS como un programa social, ¿no? Veo como algo, como una imposición diría, ¿no?, Por decir, lo que me he dado cuenta es que, uno de los compromisos que deben cumplir las madres gestantes. Ellas también tienen que afilarse al Seguro Integral de Salud y tienen que pasar, cada vez que tenga cita su control, ¿no?, en el centro de salud, en red de salud, en el puesto de salud. Lo que me he dado cuenta es que ellas no se van, aunque tengan ese compromiso, no asisten a la red de salud, o al puesto de salud, porque cuando conversan entre ellas, escucho, ¿no?, de que cuando están aseguradas y cuando están a tiempo de dar a luz, lo trasladan al centro de salud, a la red de salud o al hospital. Entonces, le dice, ¿no?, de que no va a dar un parto normal, así directo. Entonces, ellas tienen temor a que le hacen cesárea. Porque casi mayoría, una cantidad de porcentaje de las madres, ¿no? se le han hecho cesárea. Ellas dicen, yo iba a dar a luz parto normal, sino que como estoy asegurada me llevaron a la red de salud y directo me dijeron que no voy a dar parto normal y tenían que aplicarme cesárea. Entonces, es una preocupación para ellas. (...) Las mamás dicen, ¿no?, que les exigen y cuando están en la escuelita dicen que la comisión de red de salud, puesto de salud, cuando visitan las escuelas, ya evalúan a los niños y dicen, ¿no?, de que muchos niños salen ya con anemia, con desnutrición y después hacen como un compromiso a la mamá o al padre, al papá, para que puedan ya darle medicina. Que si sulfato ferroso, después más hablan de chispita también. Dicen que, si mi hijo, mi hija está desnutrido o desnutrida, ¿por qué tengo que dar directo, este, un medicamento que no le va a ayudar nada de la recuperación?, ¿no? Entonces, ¿por qué no nos dicen de qué tipo de comida podemos dar a nuestros hijos? (...) Entonces eso de que por qué no cumplen, no quieren afiliarse, detrás de todo eso está también el tema familiar. Nuestra vida, nuestra costumbre a veces es diferente, ¿no? No queremos de repente que a nuestra mujer le hagan evaluación así en el puesto de salud, nuestra esposa. Yo soy así, ¿no? Yo digo mi propia realidad, ¿no? Entonces, será parte de ser celoso, ¿no?, pero algo yo he notado bastante eso. En las comunidades dicen: No, no, no, no vas a ir al puesto de salud. - Me voy al examen, dicen, me voy a Galilea. - No, no, no, no vas a ir. Tú vas a dar normal el parto, dicen. ¿Pero eso a qué se debe? En nuestra costumbre la mujer ha sido algo, yo digo, este, privada. Osea, que nadie podía tocar. Nadie podía decirle nada. Yo ayer escuché que decían algunos profesores paisanos decían: Nosotros hemos sido machistas, por eso es que las mujeres teníamos arrinconadas, solitas por allá conversan y los esposos aparte, como machos conversando, tomando. Yo estaba escuchando, ¿no?, a ver cuál es lo que piensan, qué concepto saben acerca de eso, por qué las mujeres tenían que estar en un grupo aparte. Y por qué los varones aparte. Entonces, en nosotros era más la privacidad. Es algo, la mujer era algo delicada para el hombre awajun y wampis. Y no se aceptaba también que se vista hasta acá, por decir, arriba, tenía que estar el tarach hasta debajo de la rodilla. Y después a las chicas, a las hijas lo tenían ya como escondidas, ya algo así. Y un viejo me

contaba, ¿no? Antes, nadie sabía si tal fulano tenía hijas señoritas. Si uno llegaba a un lugar lejano a una familia, sufría, dice, un joven, si el tío o la tía tenía hija. Entonces, ¿qué tenía que hacer?, decía él. Una casa ya grande, redonda así, todo era cercado, algunos tenían cercadito todo y no había separaciones. Pero otras viviendas, dice, que no tenían cerco. Pero las camas sí tenían cercaditos, como tarima con corteza de topa, dicen. Y la puerquita estaba por donde quedaba la cocina, la leña. Entonces, teníamos que mirar agachando, dice, debajo de la cama, si esa familia tenía hija, entonces, la mamá estaba atendiendo con masato, y si estaba una señorita se veía las patitas de alguien que se movía, así, dice, así ve (como columpiando el pie). Ah ya, entonces se daba cuenta el joven, ah ya, este tío o tía tiene una hija señorita. Algo así, ¿no? Entonces dice que, eso nos hace entender, de que no era porque eran celosos, porque eran machistas, sino porque la mujer era algo, se le consideraba algo muy delicado. No débil sino delicado. Entonces, eso, ¿no? Por eso de repente era así. Entonces, son cosas que de repente hasta ahora nosotros en nuestro esquema de pensamiento debe funcionar así, digo. Por eso muchos jóvenes no aceptan que, bueno, los ociosos de repente aceptan, ¿no?, que se afilian al Programa JUNTOS. (E.4.2)

Al otro cumplimiento, ¿no?, es que tienen que llevar a sus hijos, sus hijas a la escuela. También ven como algo, como una imposición yo digo, ¿no? No es, no es como que ellos o ellas mismas, más las mamás, ¿no?, vean como una responsabilidad de ellas. (E.4.2)

Sí, sí. No es para que ya una inclusión sea ya aceptable y que tenga ya una sostenibilidad. Nosotros, más lo que acá se puede desarrollar, no solamente en awajun wampis, ¿no?, en todos los pueblos de zonas rurales, es sobre lo que es la educación intercultural bilingüe, la salud intercultural, donde, bueno, en muchos sectores donde podemos nosotros también ser parte de, como parte que geste todos los proyectos, ¿no?, a partir de nuestra concepción, a partir de nuestra práctica, ¿no? (E.4.2)

Hay opiniones encontradas en cuanto al **uso que se le da al dinero del Programa JUNTOS y los efectos** que está generando. Debe haber experiencias diversas:

Sí, es un apoyo más que con eso ya ... algo se defienden con los niños, se defienden, le apoyan, compran sus cuadernos, sus cositas, y ya algo le está apoyando con ese incentivo el gobierno ya. (E.4.1)

No sé si será 100 soles o cuánto será, pero, a veces lo están utilizando los padres de familia en otra cosa y no en los niños, ¿no? Y no se nota. Parece que el que no tiene ese beneficio de ese programa viene mejor vestido, cambiadito, comidito, con sus materiales, todo, y el otro que tiene el beneficio sigue igual, ¿no? Sin embargo, asiste. (E.7)

Gracias a JUNTOS, el esposo está detrás de la mujer, se compran cosas que no tienen que ver con el objetivo del programa. El día de cobro de JUNTOS es como una fiesta, se vende grandes cantidades de cerveza, vienen comerciantes, arman una feria, y los beneficiarios acaban comprando hasta por ejemplo una radio, que los comerciantes les venden a crédito. Realmente, tengo una gran duda, si el Programa JUNTOS está contribuyendo. (E.3.6)

Sí, pero sí contribuye bastante. En parte positiva sí, pero en parte negativa viendo, también lo afecta, ¿no? Pero, equilibrado hay. A unos lo facilita, a otros lo empeora. (E.11.1)

Con ese 100 soles, ya entonces los señores decían: No, ¿para qué voy a trabajar, si mi señora está recibiendo 100 soles y con eso le puede dar y alimentar a mis hijos? Sacaban otra mujer, así. (E.11.1)

Los programas sociales de alguna manera sí ayudan, no se puede decir que no. Hay personas que saben aprovecharlos. (...) En cambio, hay otra gente

que no, no saben ahorrar e invertir el dinero. Entonces lo gastan y nada más. (...) En cuanto a JUNTOS, son igual personas que saben organizarse, a ellos sí les sirve ese dinero. Sí les sirve ese dinero como sustento y lo invierten bien. Pero hay muchos jóvenes que, así como hay hombres que, cuando tienen un dinero, compran cualquier trapito y le llevan a casa, pues así, compran cualquier cosita y el resto lo invierten en otras cosas, no tanto en sus hijos. (...) Yo digo que hasta cierto punto sí ayudan en algunos casos, en otros pues no, no tanto. (E.11.2)

5.4.2 Sugerencias

Se presentan las sugerencias emitidas por parte de los diferentes entrevistados, que se agrupan bajo las siguientes propuestas:

- **Mejorar las estrategias comunicacionales hacia la población, fortaleciendo el aspecto cualitativo:**

Que capacite su personal para que haga un seguimiento como debe ser. El Programa JUNTOS, los actores del Programa JUNTOS llegan al domicilio, le preguntan tal, tal, tal, pero no le explican. Y si se va al colegio, el profesor comienza a negociar. El profesor negocia con el padre de familia: tu hijo para que entre al Programa JUNTOS, ha faltado tres días que no ha ido a clase, ¿cuánto hay? Lo justifica el profesor y el Programa JUNTOS lo sigue, lo acepta. ¿No? Entonces el Programa JUNTOS mayormente debe ir al domicilio, a hablar con el padre de familia, ese niño no debe faltar. (E.6.1)

Nuestra debilidad era, que nos hemos sentado a analizar cuadros, cuadros, que son los cubos que nos da el Fondo de Estimulación de Desempeño y que nos dice, por ejemplo, si tu población de JUNTOS es 1000 niños, de esos 1000 niños, ¿cuántos están en educación?, ¿cuántos tiene el SIS?, ¿cuántos están inmunizados?, ¿cuántos reciben suplementación? Y nos hemos dado cuenta que tenemos solo el 40% que cumple con todo. Osea, indudablemente, ¿qué cosa?, ¿qué nos falta ahí? Fortalecer un trabajo técnico, ¿por qué? Porque de repente el recurso humano de JUNTOS se ha operativizado solamente en ir a buscar la información cuantitativa, pero no la cualitativa. ¿Ya? (E.9)

Ustedes tienen que asegurar que esa población que tienen ustedes, tiene que tener acceso a servicios, tiene que estar controlada, tiene que tener un menor riesgo de desnutrición. (...) ustedes le hagan entender a la población por qué es importante el peso y la talla, por qué es importante que el niño menor de un año coma tantas veces al día, por qué es importante que la madre tiene que darle la lactancia materna, por qué es importante que el niño vaya a la educación inicial. Eso es lo que queremos, osea, más allá de irles como unos robots a decirles fue o no fue al colegio, no. Queremos que también ustedes contribuyan a la sensibilización de las familias. Entonces, esperemos que eso nos dé los resultados que queremos, pero más o menos así está el tema. (E.9)

Lo que se puede hacer en Programa JUNTOS es el seguimiento a la familia, que lleguen todos los promotores a conversar con la familia. Y la suspensión, creo que no debe existir la suspensión. Es un daño que hacen, más bien lo encaprichan a la familia. Los que son suspendidos son los que no entiende, y ese, el promotor que llega no lo hace entender. Entonces, lo que tiene que hacer el coordinador es cambiarlo con otro trabajador que le explique mejor a esa señora que está a punto de suspensión y se va a cambiar. Yo lo he hecho eso, y he vivido, cuando ya está en punto de cambiar, en punto de suspender, le hablaba, llegaba en su casa y le conversaba, mira, esto tal. Y se han mejorado. Y han sido mejores que han salido después que: mira, estás en

punto de suspensión, si suspendo no vas a recibir ni un sol. Dos meses que te van a suspender, o tres meses incluso los suspenden. Entonces, ¿y ahora qué podemos hacer? Lo que tienes es cambiarte y haz cumplir lo que te piden, alguna cosa que no ha cumplido y después eran los primeritos que estaban bien, y agradecidos. (E.11.1)

Y de repente complementar también, este, con el beneficio que da el Programa JUNTOS, con otras actividades. Otras actividades digo como, producción de algunos materiales en lengua awajun wampis, puede ser mediante escritos, dibujos, pero que también sería, ¿no?, parte de la formación de ellas. Entonces, ya, para que puedan ir tomando conciencia, ¿no?, que sea como parte de ellos que salga los compromisos que se tiene que asumir en el Programa JUNTOS. (E.4.2)

- **Generar una mayor articulación con los sectores**

Que tengamos una coordinación directa, ¿no? (...) O que en todo caso se les dé otras funciones, ¿no?, que ya no sea Condorcanqui que lleve Imaza, sino que sea Bagua. (...) Nosotros somos mestizos y estamos manejando las situaciones en comunidades indígenas y no hemos tenido problemas. (E.3.3)

El programa debería continuar, pero lograría sostenibilidad si se articulara. (E.3.6)

Yo quisiera que haya una mejor relación con la UGEL específicamente. La UGEL es la que llega, sí o sí. La UGEL es la que llega a las comunidades, a la institución educativa. A través de nosotros, ¿no? Entonces, que juntos vayamos. Ellos se van por su lado, nosotros por nuestro lado. Ahí está el problema, ¿no? Entonces, no sé cómo se podría hacer esa sinergia, ¿no? Esa unidad entre JUNTOS y la UGEL, y de repente también entre el Ministerio de Salud, entre los tres. Y tener una sola base de datos. Son 14.000 niños en todo Condorcanqui, ¿cuántos tienes tú? – 14000. - ¿Cuántos tienes tú? – 14000 – Muy bien. - ¿Cuántos no están registrados? ¿Tú? – 2000 – Sí, yo también 2000. – Bacán, entonces estamos hablando, muy bien. ¿Y qué hacemos? – Listo, yo me encargo ..., RENIEC también, yo me encargo de ponerles DNI, ya. Yo creo que entonces, de esa manera también la población va a ver que, pucha, carambas, nuestras autoridades nos están ayudando, ¿nosotros qué ponemos? Yo pienso que, mucho cada uno estamos por nuestro lado, cada uno. (E.7)

- **Generar una mayor articulación con las organizaciones indígenas**

Todos los jefes que están en la zona donde existen los pueblos indígenas tendrían que tener coordinaciones estrechas con las organizaciones de base, primeramente regional, después las bases que hay, porque todos los problemas que suceden siempre van a llegar a nivel nacional. Entonces, este, si ellos tienen coordinación directa con la organización de base, o sea, cuando hay algún ..., ellos coordinan, invitan, entonces, sabe de que la población, este, si un acompañamiento a la región, o a este cómo se llama, a JUNTOS, le da más fuerza, ¿no?, a la población, ánimo también, que el trabajo está coordinado, ¿no? Porque varias instituciones, ¿no?, del Estado, entran a veces, dejan, ¿no?, al costado a las organizaciones regional o las bases, y se van, ¿no?, y al final encuentran problema y después empiezan a buscar, ¿no?, esto sucede. (E.10.1)

- **Consideraciones para el perfil y las capacidades comunicativas de los promotores**

Para fortalecer más la intervención y que la población tome también como una fortaleza, no como que dice, como que un incentivo, como que le dan a cumplir compromisos, yo sugiero, que se puede reestructurar de repente el personal que forman el equipo local de Programa JUNTOS por decir acá en Nieva, ¿no?

Tenemos una oficina, un equipo local que son responsables del Programa JUNTOS. Ellos contratan personal que tiene secundaria, que tiene bueno algunos estudios más, pero podrían ahí contratar personal que en realidad tenga conocimiento sobre lo que es enfoque de desarrollo intercultural. Entonces ellos se sentarían y aprovechando esta oportunidad que da este Programa JUNTOS, que, cómo se puede hacer llegar con eficacia hacia la población y qué es lo que falta fortalecer. ¿Qué podemos hacer? No solamente entregar 200 soles o 100 soles mensual, sino promover otras actividades, de repente aprovechando eso, ¿no? Puede ser talleres informativos, pero a partir de la propia concepción de cómo queremos, ¿no? Qué queremos, qué necesitamos o cómo podemos aprovechar. Entonces, es uno, reestructurar la conformación de equipo personal y contratar seleccionando algún personal, ¿no?, aquí de la zona. Yo sé, que mayor porcentaje de los que trabajan en Programa JUNTOS son de acá, pero son muchachos, yo digo jóvenes, que de repente solamente tienen que cumplir, a ir, a informar, esto es lo que tienes que cumplir, esto es lo que tienes que cumplir, pero no socializa qué demandas tienen ellos o ellas. (E.4.2)

Que el personal sea netamente de la zona, sí. Para que tenga voluntad de cambio. Aquí los mestizos mayormente los tienen como la chacra, el hacer plata, cogen el dinero y se lo llevan a otro lado. Y el pueblo jodido. (E.6.1)

- **Continuidad del programa e incremento de presupuesto**

Tiene que continuarse, porque con ese beneficio awajun también está sosteniéndose ya en educación a los niños. Es importante. Ya ha solucionado de esa forma ya. Entonces yo, quisiera que el gobierno no excluya o no anule ese programa, quiero que se continúe ese, esa iniciativa, ese incentivo que hay. (...) que haga su ampliación o aumento, algo que podemos decir, ¿no? Creo que le dan cien soles, sí cien soles, otro más cien soles, que haga incremento. (E.4.1)

5.4.3 Una breve síntesis

Por lo general, el Programa JUNTOS recibe una valoración mayor y parcialmente positiva, no hay ninguna opinión totalmente negativa. Se considera como un potencial aliado de los sectores salud y educación, dado que contribuye a un incremento de acceso a sus servicios, que con la dotación económica ayuda a solventar costos relacionados a éstos como, por ejemplo, el desplazamiento para poder sacar DNI o ir a un establecimiento de salud para el control o la adquisición de cuadernos. Por otro lado, también existen algunas opiniones que reflejan una inversión del dinero en la adquisición de cosas que nada tienen que ver con el hogar o los hijos.

Así como hay una valoración relativamente positiva, se identifican sobre todo grandes discrepancias con personal del sector salud, que es el que tiene mayores dificultades en la calidad y pertinencia de su servicio. Y es que la discrepancia entre las concepciones de salud del pueblo awajun y el enfoque del servicio los establecimientos de salud (EESS) es bastante grande, mientras que ese conflicto no se da en el sector educación. El tema de la gestación y el parto es un tema muy íntimo, y hay grandes barreras culturales de acceso para ello a los servicios de los EESS bajo la modalidad (enfoque y calidad) en la que funcionan en la actualidad.

Adicionalmente, a pesar de la valoración positiva, existen dudas en cuanto a la sostenibilidad de los cambios de comportamiento generados por el cumplimiento de las condicionalidades, emitidas sobre todo por personal del sector educación y algunas personas del sector salud.

El líder y la lideresa afirman el valor positivo del programa y opinan que hay personas que sí han sabido aprovechar e invertir el dinero en pro del bienestar familiar, así como también ha generado efectos negativos de tipo asistencialista en otros casos, en sentido de que hay beneficiarias/os que se esperan sólo del

dinero del programa, pero que no se dedican a buscar estrategias adicionales para mejorar su vida.

Las sugerencias se sintetizan bajo los siguientes puntos:

- Se requiere de una mayor coordinación entre el Programa JUNTOS y el sector salud en el caso de la Red de Salud Bagua para la intervención en el distrito de Imaza;
- Para mejorar el entendimiento de las corresponsabilidades por parte de la población beneficiaria se sugiere contratar gestores de mayor edad y con mayores capacidades de comunicación con la población adulta, mejorar la estrategia comunicacional y fortalecer el aspecto de las visitas a las familias en cuanto a tiempo y calidad, para contribuir que las personas comprendan las condicionalidades, y no sea algo que hacen por cumplir no más, o lo sientan como una imposición;
- Contratar personal con conocimiento del enfoque intercultural e incorporar la concepción del pueblo awajun / wampis en las condicionalidades que deben cumplir las/os beneficiarias/os;
- Complementar el beneficio del programa con otras acciones, como por ejemplo actividades productivas, con la finalidad de generar otras opciones alimenticias o de ingreso que se sumen;
- Fortalecer el involucramiento cualitativo de los padres y madres de familia en aspectos educativos de sus hijas/os a través de la implementación de actividades adicionales como, por ejemplo, de elaboración de material educativo;
- Que se fortalezca la articulación entre el Programa y los sectores sociales, y esa articulación se traslade a las comunidades, en vez de ir cada institución vaya por su lado;
- Una mayor articulación con las organizaciones indígenas podría ser una fortaleza para motivar más a la población.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Responder a la pregunta sobre la contribución del Programa JUNTOS a la inclusión social de la población awajun nos ha llevado a analizar la comprensión de los conceptos relacionados a desarrollo, pobreza e inclusión social en el entorno institucional y sociocultural de la provincia de Condorcanqui y del distrito de Imaza (Bagua), así como a analizar la inserción en este entorno por parte de JUNTOS, con sus respectivos enfoques y sistema de gestión, en base a su Unidad Territorial Amazonas - Condorcanqui, la cual, tal consta en el Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional del 2016, es una de las unidades territoriales con mayores dificultades para el cumplimiento de las corresponsabilidades, tanto en salud como en educación, y que se caracteriza por atender a una población beneficiaria mayoritaria y casi exclusivamente indígena.

La realidad sociocultural e institucional en la que se inserta la implementación del Programa JUNTOS en el caso de la provincia de Condorcanqui y el distrito de Imaza (Bagua) es muy compleja, ya que se trata de un ámbito geográfico disperso y de compleja accesibilidad con población mayoritariamente indígena con fuerte identidad cultural que se encuentra en un proceso de cambio de vida y al mismo tiempo de empobrecimiento frente a la sociedad nacional, que ha introducido sus conceptos de desarrollo a través de una cada vez mayor articulación con el Estado y la sociedad nacional, que por lo general no siempre ha comprendido ni valorado en su profundidad sus concepciones de vida particulares.

Cabe precisar además, que la población awajun no es tampoco homogénea, lo cual se debe a diferencias existentes en cuanto a condiciones sociales de vida, pues hay comunidades que por cuestiones de cercanía o accesibilidad están más en contacto con la población mestiza y centros poblados más urbanizados frente a otros que se encuentran más distantes, así como existen también familias con mayor acceso a tierra u otras que cuentan con un ingreso económico y pueden financiar estudios superiores de sus hijas/os, como también hay otras que no cuentan con dichas facilidades.

En este escenario se ha podido identificar que hay diferencias en cuanto a las concepciones de la inclusión social, pobreza, el tãjimat pujut – o buen vivir bajo la concepción awajun, así como de salud y educación. Algunas de las diferencias se deben a que no se ha comprendido bien los conceptos, como por ejemplo el de la inclusión social, que es entendido por algunas personas awajun entrevistadas en un sentido más asistencialista y de promoción de la participación y no necesariamente en sentido de la generación de ciudadanía y derechos como lo define el MIDIS; y, por el otro lado, tenemos conceptos de educación, salud y de vida, cuya definición difiere en medida de la relación que guardan las personas con la tradición y los valores culturales de su pueblo.

Igualmente, se ha podido detectar que la conceptualización del tãjimat pujut, el buen vivir bajo la concepción tradicional awajun, definida de manera concordante por líderes y un dirigente awajun, no queda tan clara a jóvenes awajun, que ya están más distantes de los conocimientos y estilos de vida tradicionales y que son los que se encuentran en el proceso de adopción de nuevas estrategias para tratar de vivir bien bajo una nueva condición de vida en la que se encuentran como pueblo awajun, considerando la concepción del tãjimat pujut como algo teórico, no existente en la actualidad y vinculado al pasado.

La intervención del Programa JUNTOS se inserta en ese ambiente de encuentro y desencuentro entre concepciones de vida tradicionales del pueblo awajun y concepciones provenientes del Estado basadas en enfoques de desarrollo mayormente universalistas.

Se presentan a continuación las conclusiones del análisis realizado para, en un segundo punto, reflejar las recomendaciones al programa JUNTOS y a otras instancias vinculadas que se han analizado en el marco del presente estudio, con la finalidad de asegurar la generación de sinergias que contribuyan a la inclusión social de la población awajun.

6.1 Conclusiones

En síntesis, se concluye que el impacto del Programa JUNTOS no ha logrado generarse en su dimensión esperada, perdiéndose su potencial inherente para promover la generación de sinergias y contribuir con las metas de todos los involucrados y por ende con una mayor inclusión social de la población awajun.

Esto se debe a los siguientes principales factores limitantes identificados en el marco de la presente investigación, que no competen únicamente al Programa JUNTOS sino que a todos los sectores e instancias involucradas y vinculadas a la implementación del programa, y que son:

- ◆ **La conceptualización de enfoques universalistas que no son contextualizados en su totalidad al nivel local.** Tanto el Programa JUNTOS como el sector salud se fundamentan en enfoques universalistas, en el primer caso, de contribución al ejercicio de la ciudadanía de las/os beneficiarias/os a través del desarrollo humano y desarrollo de capacidades, y en el segundo, de servicios de salud normados a nivel nacional, focalizando ambos sus indicadores en el acceso de la población a los servicios de manera cuantitativa, sin que éstos necesariamente sean de calidad o pertinentes a la realidad poblacional de Condorcanqui e Imaza, ámbitos con población mayoritariamente indígena.

JUNTOS ha demostrado una relativa consideración de la diversidad sociocultural de la población en la cual interviene, que en la práctica se concretiza, por un lado, en la contratación de gestores mayormente pertenecientes a los pueblos awajun y wampis; y, por otro lado, en el diseño de estrategias de comunicación y de materiales de difusión, que hacen uso de fotos de personas pertenecientes a la realidad local y de los idiomas locales, en el caso de Condorcanqui, del awajun y del wampis.

Y digo relativa, porque a pesar de que el Programa JUNTOS declara en sus instrumentos de gestión incorporar el enfoque intercultural, se ha evidenciado ser más bien un enfoque multicultural, dado que éste último considera la inclusión social de la población como la generación de la igualdad de oportunidades en el acceso a servicios del Estado, quedando así la consideración de la diversidad cultural en el marco del programa, en palabras de Carmen Yon, en el plano instrumental, dado que la finalidad del programa JUNTOS en las unidades territoriales, tal cual ha sido presentado en el marco de las entrevistas, es la de promover en las/os beneficiarias/os el acceso a los servicios sociales de educación y salud – en un sentido cuantitativo, sin necesariamente considerar o tener injerencia en la calidad o pertinencia de éstos, que, como hemos visto, tienen serias limitaciones, sobre todo en el caso del sector salud, pero también del sector educativo.

Para que un programa de concepción nacional, general, universal, aterrice en el plano local, es necesario que se contextualice, y no sólo en la teoría (como política), sino también en la práctica (en las estrategias de implementación). En términos de Nussbaum, lo que se requiere es generar, de manera contextualizada, capacidades combinadas – es decir, capacidades en la población awajun (a través de la educación y el cuidado necesarios), así como al mismo tiempo generar oportunidades en un contexto propicio (pertinente y

de calidad) para que el pueblo awajun logre vivir de acuerdo con sus concepciones y necesidades.

- ◇ **Estilos gerenciales jerárquicos.** El estilo gerencial jerárquico tanto del Programa JUNTOS como del sector salud limitan el diseño de propuestas de atención desde la realidad, desde las autoridades y los actores locales, dado que su intervención está supeditada a normas y metas cuantitativas a través de las cuales son evaluados por instancias superiores en detrimento de aspectos cualitativos. Se ha podido constatar que el hecho de evaluar al personal en función a metas cuantitativas conlleva a cierta presión que influye negativamente en la calidad de su trabajo y con ello en la calidad de los servicios brindados.

Esto no quiere decir que no haya ciertos intentos en adecuarse a la realidad ni inquietudes al respecto, como se ha podido constatar en testimonios emitidos por personal de salud que, en algunos casos y en las medidas de lo posible, ha demostrado una interacción con enfoque intercultural con sus pacientes, pero con muchas limitaciones, dado que la normatividad del sector, que viene del nivel central, limita finalmente la institucionalización de éste en la atención brindada por el sector salud y con ello interfiere de manera negativa en la generación de capacidades combinadas.

Se ha constatado también en el programa JUNTOS capacidad y voluntad de adecuar y mejorar su intervención, lo cual se refleja en un constante cambio de directivas. Estos cambios se dan, en parte, gracias a propuestas o sugerencias que provienen de las Unidades Territoriales, a nivel de las cuales, por otra parte, no se tiene la potestad de realizar cambios o adecuaciones sin la aprobación del nivel central, siendo el conducto regular de los procesos de adecuación el siguiente: las propuestas deben subir desde las Unidades Territoriales al nivel central del Programa para que se conviertan en normas o directivas y nuevamente bajen al nivel local y se puedan implementar. Un proceso un tanto burocrático.

- ◇ **Limitaciones en la articulación interinstitucional e intersectorial.** Se han identificado debilidades en la articulación intersectorial, que mayormente se mantiene en un nivel superficial de coordinaciones formales de intercambio de información. Ésta es una consecuencia de la tradicional sectorización del Estado y de los estilos gerenciales jerárquicos en los sectores y diversas instancias.

En el caso de los sectores salud y educación de Imaza (Bagua), pero sobre todo de salud, se ha encontrado adicionalmente gran descontento por no compartir la misma jurisdicción y encontrarse la oficina de la Unidad Territorial de JUNTOS Amazonas – Condorcanqui demasiado distante como para poder realizar coordinaciones.

- ◇ **Limitaciones existentes en cuanto a estrategias participativas y a procesos de control social permanentes,** que se deben sobre todo a las características de dispersión poblacional y a limitaciones comunicacionales existentes en la zona de Condorcanqui e Imaza. Estos factores, entre otros, limitan la participación de las organizaciones indígenas de los procesos de articulación interinstitucional, que muy bien podrían contribuir con su propuesta política en la construcción de una propuesta de intervención pertinente a la realidad sociocultural de la población awajun en los sectores sociales.

- ◇ **Generación de comportamientos asistencialistas en algunas/os beneficiarias/os.** Otro tema abordado por parte de diferentes actores entrevistados, sobre todo de los gestores, es el de la dependencia que ha generado el Programa JUNTOS en algunas personas debido a la falta de alternativas complementarias para la generación de ingresos. Este último aspecto no le compete directamente al Programa JUNTOS, pero tampoco

puede ignorarse, considerándose necesario identificar estrategias complementarias a desarrollarse en alianza con instituciones especializadas o responsables de ello, como lo son, por ejemplo, el gobierno local y regional.

No obstante, se han identificado aspectos favorables y prometedores de cara a futuro:

- ◊ Un gran cambio que se genera en las condiciones de implementación del Programa JUNTOS se da con la creación del MIDIS y la adscripción JUNTOS a éste. Y en lo que respecta al ámbito de intervención de la Unidad Territorial Amazonas - Condorcanqui, la presencia del MIDIS con una oficina de enlace desde fines del 2014 en Condorcanqui, cambia las condiciones de ejecución del programa en el plano local, ya que esta instancia es la que debe asumir la responsabilidad de, conforme fue enunciado por su representante en una entrevista, velar por la calidad de los servicios sociales y promover la generación de las sinergias necesarias para que todos los esfuerzos se sumen.
- ◊ Se vienen implementando estrategias que exigen una mayor articulación interinstitucional, como lo es la Estrategia de Monitoreo Social y el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logros de Resultados Sociales (FED) del MIDIS.
- ◊ A este aspecto favorable a la implementación del programa, se suma la adopción de nuevos enfoques prometedores, adoptados recientemente por parte del programa JUNTOS en el marco de las políticas del MIDIS, tal cual se ha podido evidenciar en los instrumentos de gestión del 2016, y que se refieren al enfoque intercultural y diferencial, así como la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS). La adopción de estos enfoques debería conllevar a analizar las causas estructurales de la exclusión social de la población indígena (enfoque diferencial) y al contemplar a los pueblos indígenas como sujetos colectivos con derechos de carácter colectivo (EASS), con lo cual se estaría asentado las bases para el diseño de potenciales propuestas o estrategias diferenciadas en materia de servicios y sectores sociales para los diferentes pueblos indígenas.

Para que esto suceda son necesarios varios cambios, sobre todo en el nivel estructural y de gestión de las instituciones y de los sectores. Se presentan en el marco del siguiente subcapítulo las respectivas recomendaciones.

6.2 Recomendaciones

6.2.1 Generales

- ◊ Para poder aprovechar esta gran oportunidad que presenta el cambio en los enfoques de intervención por parte del sector social MIDIS y responder por parte del Estado con la generación de una verdadera inclusión social de la población awajun, es necesario que este enfoque sea igualmente adoptado por los otros sectores sociales vinculados, en el caso del Programa JUNTOS, de los sectores salud y educación, así como también del gobierno local, o que, en todo caso, desarrollen sus servicios de manera contextualizada, respondiendo a las necesidades de la población con estrategias pertinentes y de calidad, con la finalidad de generar lo que Martha Nussbaum denomina las capacidades combinadas.

En el sector educación se ha constatado que existen avances en cuanto a la implementación de una atención pertinente a la realidad socioeducativa de los diferentes pueblos mediante el enfoque de Educación Intercultural Bilingüe. Además, el sector educativo cuenta en las UGEL de Condorcanqui e Imaza con la implementación de un programa estratégico, el PELA - EIB, cuya finalidad es

mejorar la calidad del servicio de manera integral, considerando desde la infraestructura y el material educativo hasta las capacidades de los docentes, habiendo atendido el 2016 con asistencia técnica al 72% de los docentes (1415 de 1954 docentes) de las instituciones educativas de Condorcanqui e Imaza. Esto no quiere decir que no existan debilidades ni deficiencias, pero al menos se ha adoptado una estrategia que respeta y parte de concepciones propias de educación y de la realidad local y trata de adecuar en el marco de la política educativa nacional el servicio educativo de los pueblos indígenas a estas condiciones.

Eso falta en el sector salud. Al igual que en el ámbito educativo, debe considerarse que, además de la generación de respuestas de intervención culturalmente pertinentes y de calidad por parte de éste, se requiere para su implementación de personal con la formación en salud intercultural, siendo necesario para ello articularse con casas de estudios para que diseñen planes de formación pertinente y relacionados a dichas políticas. En la región Amazonas existen posibles instituciones aliadas, ya sean institutos superiores tecnológicos y una universidad nacional. Y existe una experiencia de formación de técnicos sanitarios con enfoque intercultural, que se llevó a cabo en un convenio entre AIDSESP en el Instituto Superior Tecnológico Bagua.

- ◇ Es necesario que las instituciones y programas intervengan de manera articulada, con la finalidad de sumar esfuerzos y generar las sinergias que van a contribuir a responder a la problemática social, que es multifacética y multicausal, y por ende debe tratarse de manera integral, respondiendo así mejor a la concepción de vida integral del pueblo awajun.
Se ha podido constatar ciertos esfuerzos de articulación intersectorial en el ámbito local a través de la implementación de la Estrategia de Monitoreo Social. Pero al mismo tiempo, se ha podido constatar que los indicadores que se manejan en el marco de dicha estrategia son de tipo cuantitativo, al igual que los indicadores que maneja el Programa JUNTOS.
- ◇ Si consideramos que se deben brindar servicios de calidad y pertinentes culturalmente es necesario diseñar adicionalmente un sistema de indicadores cualitativos, que midan los aspectos mencionados y que, al mismo tiempo, sean de mayor ayuda para mejorar dichos servicios.
- ◇ Un factor muy importante, que limita las facilidades de articulación en el plano institucional, como lo hemos constatado, es el centralismo del Estado y los sistemas de gestión centralizados y jerárquicos. Se requiere fortalecer los procesos de descentralización en los sectores, en especial del sector salud, que es el que goza de menos autonomía.
Igualmente debería pensarse en generar sistemas de gestión más descentralizados en programas sociales como JUNTOS, lo cual facilitaría mejor la articulación de facto con los sectores y el gobierno local.
- ◇ Considerando que las organizaciones indígenas son los representantes políticos de la población awajun, es necesario fortalecer procesos de articulación en los cuales puedan contribuir con los conceptos de vida y desarrollo propios que mayormente se fundamentan en concepciones de buen vivir, en el caso de la población awajun en el concepto del tãjimat pujut. Esta articulación es clave para que, por un lado, se contextualicen las políticas estatales; y por el otro, el concepto del tãjimat pujut, considerado por ciertos grupos poblacionales awajun como abstracto y distante de la realidad, se vaya concretizando a través de las estrategias pertinentes de los sectores.

Es necesario que se ponga en práctica la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, y que ésta contemple las concepciones awajun de salud, educación y vida (tâjimat pujut). Mientras que en el sector educación hay avances, para el sector salud podría darse un primer paso a través del desarrollo de pilotos a nivel de postas seleccionadas, como se ha propuesto por parte de una entrevistada. Sólo la práctica diseñada desde el nivel local y de la mano de los actores locales va a conllevar a construir políticas sociales inclusivas pertinentes.

El hecho de contar en Condorcanqui con una oficina de enlace del MIDIS e implementarse todos los programas y fondos del sector social en la zona, es una gran oportunidad de poder poner en práctica, como piloto, el enfoque diferencial y la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad. Es un proceso complejo y de mediano o largo plazo, pero necesario. Políticas cortoplacistas y diseñadas desde el nivel central, por muy buena voluntad que haya, no siempre son resolutivas localmente y sus consecuencias no siempre positivas. Una política mal diseñada y mal implementada es a la larga más costosa que una política bien diseñada, aunque el proceso sea más lento al inicio.

No hay que olvidar en este proceso la importancia de hacer partícipes a las organizaciones indígenas, para que sean actores en el proceso de construcción y no sólo sujetos a ser consultados una vez que ya se haya diseñado las propuestas.

6.2.2 Al Programa JUNTOS

Además de las sugerencias generales, que también le competen al Programa JUNTOS se agrega algunos aspectos adicionales, más puntuales, recogidos en el marco del trabajo de campo:

- ◊ Debe fortalecerse el nivel de coordinación de los responsables de la Unidad Territorial Amazonas – Condorcanqui con los responsables de los sectores salud, educación y el gobierno local con injerencia en el distrito de Imaza, en concreto la Red de Salud Bagua, UGEL IBIR-Imaza y Municipalidad Provincial de Imaza;
- ◊ En lo que respecta a las visitas domiciliarias que se han empezado a implementar, se requiere fortalecer a las/os gestores/as con estrategias comunicacionales con enfoque intercultural y de género para asegurar un asesoramiento de calidad;
- ◊ Es además importante, que las visitas domiciliarias no se realicen de manera independiente por parte de los gestores del Programa JUNTOS, sino que se realicen en conjunto y de manera articulada con el personal de los establecimientos de salud o docentes de la institución educativa de la comunidad;
- ◊ Además de las visitas domiciliarias, podría considerarse realizar acciones dirigidas a los/as beneficiarios/as articuladas con los sectores, que contribuyan a que los padres y madres de familia se involucren en aspectos pedagógicos o relacionados a la salud de sus hijas/os, como lo puede ser la participación en la elaboración de textos en legua awajun en el caso de educación, tal cual se ha propuesto en una entrevista. Esta participación, conlleva a un mayor acercamiento de la población con el servicio de los sectores en un sentido cualitativo y va más allá del cumplimiento de la condicionalidad por sí sola.
- ◊ Es importante que el personal de la unidad territorial en un cargo con responsabilidades en cuanto a la toma de decisiones, como lo es el del Jefe y el del Coordinador Técnico Territorial, sea o no de la zona, cuente con

conocimiento y manejo del enfoque intercultural. El hecho de ser indígena no necesariamente asegura capacidades en el enfoque intercultural;

- ◇ Se considera muy necesario complementar el beneficio económico del Programa JUNTOS a las familias con otros programas productivos que contribuyan con la generación de alimentos nutritivos para el hogar (piscigranjas, crianza de aves menores, retomar los principios de las chacras de policultivos), o con la generación de ingresos adicionales (por ejemplo, cultivo de cacao, mejora de la calidad en la elaboración de artesanía, entre otros). Así como existe la experiencia del proyecto “Mi Charca Emprendedora de FONCODES en los distritos de Vinchos y Chuschi de Ayacucho¹²⁵, podría considerarse el diseño de proyectos o programas en alianza con la Agencia Agraria o el IIAP, instituciones existentes en la zona, en el marco del reciente inicio de acciones de FONCODES en la zona.

Con ello se respondería a la concepción integral del buen vivir del pueblo awajun, que no separa lo social de lo productivo ni económico, mientras que, si solo se aborda lo social, cuando al mismo tiempo hay muchas carencias en los aspectos productivo o económico, la propuesta queda coja.



ANEXOS

Se presentan a continuación las guías de entrevista para los responsables de diferentes sectores e instancias (A1). Cabe mencionar que las guías de entrevista entrevistas de los anexos A1.6 y A1.8 se diseñaron en el proceso del trabajo de campo, ya que inicialmente no se habían considerado estas instituciones en el diseño del trabajo de campo por ser nuevas y desconocida su existencia por mi persona.

Adicionalmente se presenta la columna vertebral completa invertida (A2)

A1. Guías de entrevista

A.1.1 Guía de entrevista a Representante local de JUNTOS E1

El impacto del Programa JUNTOS depende en cierta medida de la gestión de los sectores salud y educación y también de las políticas del gobierno local.

1. ¿Coordinan ustedes con la UGEL, con la red de salud o con el gobierno local? ¿Se unen esfuerzos con las diferentes instancias? ¿En qué sentido participa cada uno?
2. ¿Cómo evalúas la calidad y pertinencia del servicio que se brinda en las IIEE y los EESS?

A nivel de la provincia existen otros programas presupuestales o proyectos relacionados a la niñez, como lo son por ejemplo el PELA, el Programa de Redes Rurales y el PAN, o Cuna Más y Qali Warma que están adscritos también al MIDIS.

3. ¿Tienen algún tipo de coordinación con estos programas o proyectos? ¿De qué tipo?
4. ¿Realizan alguna coordinación con las organizaciones indígenas?
¿Con cuáles y de qué tipo?
¿Cuáles han sido los resultados?
5. ¿Ha escuchado de la concepción de salud, educación y “desarrollo” o del buen vivir awajun – Tajimat pujut? ¿Qué opina al respecto?
¿El Programa JUNTOS lo toma en cuenta?
6. ¿Consideras que el Programa JUNTOS contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo? ¿Qué significa para ti inclusión social?

Entrando a tallar en lo que respecta a la gestión de Juntos:

7. ¿Cuáles son las funciones del coordinador local?
8. ¿Cuáles son las funciones de los promotores?
9. ¿Cuáles son las características y capacidades que se requiere de los promotores?
10. ¿Son capacitados? ¿En qué? ¿Cada cuánto tiempo?
11. ¿Se evalúa su desempeño? ¿En base a qué?
12. ¿Cuál es la rutina y funciones de un promotor cuando visita una comunidad?

Se dice que los beneficiarios no siempre entienden el porqué de las condicionalidades.

13. ¿Es cierto esto? ¿A qué piensa se debe esto?
14. ¿Los promotores tienen claro el porqué de las condicionalidades?

15. ¿Existe una estrategia comunicacional pertinente al respecto?
16. ¿Se llevan a cabo reuniones de coordinación y evaluación internas?
¿Quiénes participan? ¿Qué se hace o discute en estas reuniones?
17. ¿Existe un libro o formatos de reclamos? ¿Quién los usa?
18. ¿Qué tipo de adecuaciones a la implementación del programa se pueden realizar desde el nivel local y para qué tipo de cambios se requiere permiso del nivel central?
19. Desde que usted ha ocupado el cargo de coordinación, ¿qué cambios se han realizado en la gestión del programa?
20. ¿Considera que hay aspectos a mejorar? ¿Cuáles?
21. ¿Cuenta con instrumentos de gestión, actas de acuerdos o informes de gestión que me pudiera facilitar?

A1.2 Guía de entrevista (grupal) a promotores/as de Juntos E2 ó EG1

Quisiera que me cuentes tu experiencia como promotor/a awajun del Programa JUNTOS:

¿Qué te motivó a trabajar en el Programa JUNTOS?

1. ¿Cuál es el objetivo de Juntos?
2. ¿Por qué crees que el programa pone las condicionalidades en salud y educación?

El impacto del Programa JUNTOS depende en cierta medida de la gestión de los sectores salud y educación y también de las políticas del gobierno local.

3. ¿Qué opinas acerca de la calidad y pertinencia del servicio que se brinda en las IIEE y los EESS?

Se dice que los beneficiarios no siempre entienden el porqué de las condicionalidades.

4. ¿Eso es cierto? ¿A qué piensa se debe esto?
5. ¿Consideras que sus beneficiarios/as son pobres? ¿Por qué?
6. ¿Qué opinas cuando se dice que los awajun son pobres?
7. ¿Consideras que el Programa JUNTOS contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo? ¿Qué significa para ti inclusión social?

Hoy se habla mucho del buen vivir de los pueblos indígenas.

8. ¿Cuál sería la concepción del buen vivir desde tu perspectiva como awajun?
9. ¿Cuál es tu definición del tajimat pujut?
10. ¿Consideras que los awajun en la actualidad son tajimat?
11. ¿El Programa JUNTOS contribuye a respetar o fortalecer las concepciones de salud, educación o desarrollo (tajimat pujut) del pueblo awajun? ¿Qué opinas al respecto?
12. ¿Coordina Juntos con las organizaciones indígenas? ¿En qué sentido?

Ahora quiero que me expliques acerca de tu trabajo en el Programa JUNTOS:

13. ¿Cuáles son tus funciones como promotor/a?
14. ¿Has recibido alguna capacitación por parte de Juntos? ¿Cuántas? ¿Sobre qué?

15. ¿Cada cuánto tiempo capacita Juntos a los promotores/as?
16. ¿Cada cuánto tiempo visitas una comunidad? ¿Cuánto tiempo permaneces en cada comunidad y con quienes coordinas y te reúnes? ¿Es suficiente?
17. ¿Realizan reuniones de equipo? ¿Cada cuánto tiempo? ¿Quiénes participan? ¿Qué temas se discuten? ¿Tienen espacio para explicar dificultades en el campo?
18. ¿En sus informes tienen un espacio para poder incluir sugerencias o necesidades?
19. ¿Existe un libro o formato de reclamos? ¿Quién lo usa? ¿Quién recibe las demandas o reclamos?
20. ¿Consideran que a nivel de la oficina territorial se pueden realizar adaptaciones en la implementación del programa? ¿De qué tipo?
21. Desde que iniciaste a trabajar como promotor/a, ¿qué cambios se han dado en el Programa JUNTOS? ¿Hay aspectos que han mejorado o empeorado?
22. ¿Tienes alguna sugerencia que hacer para mejorar la implementación del programa en Condorcanqui / Bagua?

A1.3 Guía de entrevista a representante de sector salud E3

El impacto del Programa JUNTOS, el logro del cumplimiento de las condicionalidades por parte de las/os beneficiarios en cuanto a salud depende del servicio que se brinda en los EESS.

1. ¿Coordinan ustedes con el Programa JUNTOS? ¿Con quiénes del programa? ¿Se unen esfuerzos? ¿En qué sentido participa cada uno?
2. ¿Con qué otras instancias coordinan?
3. ¿Considera que el Programa JUNTOS contribuye a un incremento de la cobertura del sector salud? ¿En qué servicios, áreas y/o estrategias sanitarias contribuye más y cómo? (Ejemplo).
¿Este incremento es sostenible? ¿Considera que la cobertura se mantendría si dejara de existir el Programa JUNTOS?
4. ¿Consideras que el Programa JUNTOS contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo? ¿Qué significa para ti inclusión social?
5. ¿Consideras que la red de salud contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo?
6. ¿Conoce cuál es el concepto de salud desde la población awajun?
7. ¿Se realizan adecuaciones en la prestación del servicio en los EESS considerando la concepción de salud del pueblo awajun? ¿Cuáles?
8. ¿Cuáles son las mayores dificultades o retos que encuentran como sector para atender a la población awajun en las comunidades? ¿Cómo tratan de dar solución a ello?
9. ¿Coordinan también con las organizaciones indígenas? ¿Cuál es su aporte y cuáles son los resultados?
10. ¿Qué sugerencias le podría dar al Programa JUNTOS para incrementar su impacto en la población awajun en cuanto a salud?
¿Alguna otra sugerencia general?
11. ¿Cuenta con instrumentos de gestión, actas de acuerdos o informes de gestión relacionados con el Programa JUNTOS que me pudiera facilitar?

A1.4 Guía de entrevista a representante de sector educación E4

El impacto del Programa JUNTOS, el logro del cumplimiento de las condicionalidades por parte de las/os beneficiarios en cuanto a educación depende del servicio en las IIEE.

1. ¿Coordinan ustedes con el Programa JUNTOS? ¿Se unen esfuerzos? ¿En qué sentido participa cada uno?
2. ¿Con qué otras instancias coordinan?
3. ¿Considera que el Programa JUNTOS contribuye a un incremento de la asistencia escolar? ¿Éste es sostenible? Si culminara el Programa JUNTOS, ¿la asistencia escolar sería igual o menor?
4. ¿Consideras que el Programa JUNTOS contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo? ¿Qué significa para ti inclusión social?
5. ¿Consideras que la UGEL contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo?
6. ¿Cuáles son las mayores dificultades o retos que encuentran como sector para atender a la población awajun en las IIEE de las comunidades? ¿Cómo tratan de dar solución a ello?
7. ¿Conoce cuál es la concepción de educación de la población awajun?
8. ¿Cómo incorpora la UGEL la concepción de educación del pueblo awajun?
9. ¿Coordinan también con las organizaciones indígenas? ¿Cuál es su aporte y cuáles son los resultados?
10. ¿Qué sugerencias le podría dar al Programa JUNTOS para incrementar su impacto en la población awajun en cuanto a su situación de educación?
¿Alguna otra sugerencia general?
11. ¿Cuenta con instrumentos de gestión, actas de acuerdos o informes de gestión relacionados con el Programa JUNTOS que me pudiera facilitar?

A1.5 Guía de entrevista a representante de gobierno local E5

La finalidad del Programa JUNTOS es la reducción de la pobreza y el crecimiento del desarrollo humano de la población, lo cual es también una de las responsabilidades que tienen como gobierno local.

1. ¿Cómo ve el Gobierno Local el desarrollo de Condorcanqui /Imaza, y en concreto de la población awajun?
2. ¿Qué opinas cuando se dice que los awajun son pobres? ¿Considera que la población awajun es pobre?
3. ¿El gobierno local realiza alguna acción para promover la inclusión social de la población awajun? ¿Qué significa para ti inclusión social?
4. ¿Consideras que el Programa JUNTOS contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo?
5. ¿Coordinan ustedes con el Programa JUNTOS? ¿Se unen esfuerzos? ¿En qué sentido participa cada uno?

Hoy se habla mucho del buen vivir de los pueblos indígenas.

6. ¿Conoce cuál es el concepto de desarrollo o buen vivir de la población awajun?

7. ¿Cómo define el tajimat pujut?
8. ¿Consideras que la población awajun es tajimat?
9. ¿Incorpora el Gobierno local la concepción de desarrollo o buen vivir del pueblo awajun? ¿Cómo?
10. ¿Coordina el gobierno local con las organizaciones indígenas? ¿En qué sentido? ¿Cuáles son los resultados?
11. ¿Qué sugerencias le podría dar al Programa JUNTOS para incrementar su impacto en la población awajun?
¿Alguna otra sugerencia general?
11. ¿Cuenta con instrumentos de gestión, actas de acuerdos o informes de gestión relacionados con el Programa JUNTOS que me pudiera facilitar?

A1.6 Guía de entrevista a representante de Estrategia de Monitoreo Social E6

La finalidad del Programa JUNTOS es la reducción de la pobreza y el crecimiento del desarrollo humano de la población. He podido percibir un fuerte impulso de la Estrategia de Monitoreo Social, un fuerte aliado en el desarrollo humano en lo que respecta a la reducción de la DCI y anemia.

1. ¿Cómo se ha dado la implementación de la Estrategia de Monitoreo Social en la provincia de Condorcanqui?
2. ¿El gobierno local realiza alguna acción para promover la inclusión social de la población awajun? ¿Qué significa para ti inclusión social?
3. ¿Consideras que el Programa JUNTOS contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo?
4. ¿Coordinan ustedes con el Programa JUNTOS? ¿Se unen esfuerzos? ¿En qué sentido participa cada uno?
5. ¿Qué sugerencias le podría dar al Programa JUNTOS para incrementar su impacto en la población awajun?
¿Alguna otra sugerencia general?
6. ¿Cuenta con instrumentos de gestión, actas de acuerdos o informes de gestión relacionados con el Programa JUNTOS que me pudiera facilitar?

A1.7 Guía de entrevista a representante del Programa Qali Warma

Una de las preocupaciones para el desarrollo humano por parte de Juntos es el de la nutrición.

1. ¿Cómo contribuye el programa Qali Warma con la nutrición de las niñas y niños awajun?
2. ¿Coordinan ustedes con el Programa JUNTOS? ¿Se unen esfuerzos? ¿En qué sentido participa cada uno?
3. ¿Con qué otras instancias coordinan?
4. ¿Considera que el Programa JUNTOS contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo? ¿Qué significa para ti inclusión social?
5. ¿Considera que el Programa JUNTOS contribuye a una mejora de la situación nutricional de las niñas y niños? ¿Ésta es sostenible? ¿Si no existiera el Programa JUNTOS la situación de la nutrición sería igual, mejor o peor?

6. ¿Coordinan también con las organizaciones indígenas? ¿Cuál es su aporte y cuáles son los resultados?
7. ¿Cuáles son las mayores dificultades o retos que encuentran como programa para atender a la población awajun? ¿Cómo tratan de dar solución a ello?
8. ¿Conoce cuál es el concepto de salud y nutrición desde la población awajun?
9. ¿Cómo incorpora el programa la concepción de salud alimentación / nutrición del pueblo awajun?
10. ¿Qué sugerencias le podría dar al Programa JUNTOS para incrementar su impacto en la población awajun en cuanto a su situación de nutrición?
¿Alguna otra sugerencia general?
11. ¿Cuenta con instrumentos de gestión, actas de acuerdos o informes de gestión relacionados con el Programa JUNTOS que me pudiera facilitar?

A1.8 Guía de entrevista a representante de MIDIS

1. ¿Cuáles son las funciones de la oficina de coordinación del MIDIS en Condorcanqui?
2. ¿Desde cuándo existe esta oficina?
3. ¿Dependen los programas sociales Cuna Más, Qali Wama y Juntos de esta oficina?
4. ¿Se articulan los diferentes programas del MIDIS? ¿Cómo?
5. ¿Con qué instancias locales coordinas?
6. ¿Se unen esfuerzos? ¿En qué sentido participa cada uno?
7. ¿Cuáles son las mayores dificultades o retos que encuentras como responsable del MIDIS para atender a la población awajun en las comunidades? ¿Cómo tratas de dar solución a ello?
8. Hoy se habla mucho del buen vivir de los pueblos indígenas. ¿Conoces cuál es la concepción del buen vivir de la población awajun?
9. ¿Incorpora el MIDIS dicha concepción? ¿Cómo?
10. ¿Qué tipo de adecuaciones se pueden realizar en el nivel local?
11. ¿Coordinan con las organizaciones indígenas? ¿En qué sentido? ¿Cuáles son los resultados?
12. Desde su perspectiva y considerando la realidad local:
¿Cuáles son los mayores logros de Juntos? ¿Y sus debilidades?

A1.9 Guía de entrevista o entrevista grupal a representante de organizaciones indígenas de base E11 ó EG2

Hoy se habla mucho del buen vivir de los pueblos indígenas.

1. ¿Cuál sería la concepción del buen vivir desde tu perspectiva como awajun?
2. ¿Cuál es tu definición del tajimat pujut? En cuanto a salud, educación, ...
3. ¿Ha cambiado la concepción del tajimat pujut en el tiempo?
4. ¿Consideras que los awajun en la actualidad son tajimat?
5. ¿Qué opinas cuando se dice que los awajun son pobres?
6. ¿Contribuyen los sectores, programas, proyectos, los gobiernos locales para que el pueblo awajun viva tajimat?
7. ¿Y el Programa JUNTOS?
8. ¿Consideras que el Programa JUNTOS contribuye a la reducción de la pobreza y al incremento del desarrollo humano de su población beneficiaria?

9. ¿Crees que el Programa JUNTOS respeta o fortalece las concepciones del buen vivir (tajimat pujut) del pueblo awajun?
10. ¿Considera que el Programa JUNTOS contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo? ¿Qué significa para ti inclusión social?
11. ¿Coordina Juntos con las organizaciones indígenas? ¿En qué sentido?
12. ¿Qué sugerencias le podrías dar al Programa JUNTOS para incrementar su impacto en la población awajun?
13. ¿Cuenta con instrumentos de gestión, actas de acuerdos o informes de gestión relacionados con el Programa JUNTOS que me pudiera facilitar?

A1.10 Guía de entrevista semi-estructurada o grupo focal a líderes y lideresas E12 ó GF1

(Las preguntas resaltadas en negrita son las que se harían en caso de la realización de un grupo focal)

Hoy se habla mucho del buen vivir de los pueblos indígenas.

- 1. ¿Cuál sería la concepción del buen vivir desde tu perspectiva como awajun?**
2. ¿Consideras que los awajun en la actualidad son tajimat?
3. ¿Qué opinas cuando se dice que los awajun son pobres?
- 4. ¿Cuáles de los programas contribuyen para que el pueblo awajun viva tajimat? ¿Y el gobierno local?**
- 5. ¿Crees que el Programa JUNTOS respeta o fortalece las concepciones del buen vivir (tajimat pujut) del pueblo awajun?**
- 6. ¿Considera que el Programa JUNTOS contribuye con la inclusión social de la población awajun? ¿Cómo? ¿Qué significa para ti inclusión social?**
- 7. ¿Qué sugerencias le podrías dar al Programa JUNTOS para incrementar su impacto en la población awajun?**

A2. COLUMNA VERTEBRAL COMPLETA INVERTIDA

Técnicas	Instrumento	¿A qué fuente va a aplicar?	¿Qué indicadores permite recoger?	¿A qué variable responde?	¿A qué pregunta corresponde? / Objetivo específico	
Entrevista semiestructurada	Guía de entrevista	Representante local de JUNTOS	Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con el sector salud	¿Cuál es el nivel de articulación del Programa JUNTOS con los sectores salud y educación y el gobierno local <i>en la provincia de Condorcanqui / Bagua?</i>	
			Número de acuerdos			
			Número y tipo de acciones conjuntas			
			Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con el sector educación		
			Número de acuerdos			
			Número y tipo de acciones conjuntas			
			Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con el gobierno local		
			Número de acuerdos			
			Número y tipo de acciones conjuntas			
			Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con las organizaciones indígenas de base		¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con las organizaciones indígenas de Condorcanqui / Bagua y el enfoque del “buen vivir” del pueblo awajun?
			Número de acuerdos			
			Número y tipo de acciones conjuntas			
			Grado de valoración del concepto del buen vivir del pueblo awajun – tajimat pujut	Nivel de consideración del concepto de Tajimat pujut – “buen vivir” del pueblo awajun en el enfoque del programa		
			Número de reuniones de coordinación			
			Número de acuerdos			
Número y tipo de acciones conjuntas	Nivel de articulación con el programa PELA	¿Cómo se articula el Programa JUNTOS con otros programas y proyectos de ejecución local relacionados a salud, educación y nutrición?				
Número de reuniones de coordinación						
Número de acuerdos						
Número y tipo de acciones conjuntas	Nivel de articulación con el MIDIS					
Número de reuniones de coordinación						
Número de acuerdos						
Número de capacitaciones de los promotores sobre estrategias de comunicación	Capacidades del personal del programa para informar a la población y al mismo tiempo recoger y canalizar demandas		¿Con qué capacidades del personal y/o mecanismos cuenta el Programa JUNTOS para incorporar las demandas locales en su implementación?			
Número de capacitaciones a los promotores sobre los objetivos del programa						
Nivel de conocimiento de los objetivos del programa por parte de los promotores						
Tiempo disponible por comunidad y						

			familia Funciones de los promotores Nivel de desempeño de los promotores Grado de recojo de demandas en reuniones de equipo Grado de consideración de demandas en informes de promotores Existencia de libro o formato de reclamos / demandas Funciones y atribuciones de la coordinación local para recoger e incorporar demandas locales en su implementación Grado de flexibilidad a nivel local para la adecuación del servicio a las demandas locales Cantidad y tipo de cambios realizados en el servicio debido a demandas	Existencia de mecanismos para recoger e incorporar demandas locales en su implementación	
Entrevista semiestructurada o grupo focal	Guía de entrevista y Guía de grupo focal	Gestores de JUNTOS	Grado de valoración del concepto tajimat pujut – buen vivir del pueblo awajun	Nivel de consideración del concepto de Tajimat pujut – “buen vivir” del pueblo awajun en el enfoque del programa	¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con las organizaciones indígenas de Condorcanqui / Bagua y el enfoque del “buen vivir” del pueblo awajun? ¿Con qué capacidades del personal y/o mecanismos cuenta el Programa JUNTOS para incorporar las demandas locales en su implementación?
			Número de capacitaciones sobre estrategias de comunicación	Capacidades del personal del programa para informar a la población y al mismo tiempo recoger y canalizar demandas	
			Número de capacitaciones sobre los objetivos del programa		
			Nivel de conocimiento de los objetivos del programa por parte de los promotores		
			Tiempo disponible por comunidad y familia		
			Funciones de los promotores		
			Grado de recojo de demandas en reuniones de equipo	Existencia de mecanismos para recoger e incorporar demandas locales en su implementación	
			Grado de consideración de demandas en informes de promotores		
			Existencia de libro o formato de reclamos / demandas		

			Funciones y atribuciones de la coordinación local respecto al recojo e incorporación de demandas		
			Grado de flexibilidad a nivel local para la adecuación del servicio a las demandas locales		
			Cantidad y tipo de cambios realizados en el servicio debido a demandas		
			Grado de valoración del programa	Percepción sobre el Programa JUNTOS	¿Cuál es la percepción desde los/as promotores/as como awajun en cuanto al Programa JUNTOS?
			Sugerencias		
Entrevista semiestructurada	Guía de entrevista	Representante del sector salud	Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con el Programa JUNTOS	¿Cuál es el nivel de articulación del Programa JUNTOS con los sectores salud y educación y el gobierno local <i>en la provincia de Condorcanqui / Bagua?</i>
			Número de acuerdos		
			Número y tipo de acciones conjuntas		
			Grado de valoración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir – tajimat pujut del pueblo awajun	Nivel de consideración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir - Tajimat pujut –del pueblo awajun en el enfoque del sector o programa	¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con el enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir” del pueblo awajun?
			Grado de valoración del programa	Percepción sobre el Programa JUNTOS	¿Cuál es la percepción desde los sectores, el gobierno local, programas y proyectos sociales y las organizaciones de base indígenas en cuanto al Programa JUNTOS?
			Sugerencias		
Entrevista semiestructurada	Guía de entrevista	Representante de sector educación	Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con el Programa JUNTOS	¿Cuál es el nivel de articulación del Programa JUNTOS con los sectores salud y educación y el gobierno local <i>en la provincia de Condorcanqui / Bagua?</i>
			Número de acuerdos		
			Número y tipo de acciones conjuntas		
			Grado de valoración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir – tajimat pujut del pueblo awajun	Nivel de consideración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen	¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con el enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir” del

				vivir - Tajimat pujut –del pueblo awajun en el enfoque del sector o programa	pueblo awajun?
			Grado de valoración del programa Sugerencias	Percepción sobre el Programa JUNTOS	¿Cuál es la percepción desde los sectores, el gobierno local, programas y proyectos sociales y las organizaciones de base indígenas en cuanto al Programa JUNTOS?
Entrevista semiestructurada	Guía de entrevista	Representante de gobierno local	Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con el Programa JUNTOS	¿Cuál es el nivel de articulación del Programa JUNTOS con los sectores salud y educación y el gobierno local <i>en la provincia de Condorcanqui / Bagua?</i>
			Número de acuerdos		
			Número y tipo de acciones conjuntas		
			Grado de valoración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir – tajimat pujut del pueblo awajun	Nivel de consideración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir - Tajimat pujut –del pueblo awajun en el enfoque del sector o programa	¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con el enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir” del pueblo awajun?
			Grado de valoración del programa Sugerencias	Percepción sobre el Programa JUNTOS	¿Cuál es la percepción desde los sectores, el gobierno local, programas y proyectos sociales y las organizaciones de base indígenas en cuanto al Programa JUNTOS?
Entrevista semiestructurada O Grupo focal	Guía de entrevista Y Guía de grupo focal	Representante de organizaciones indígenas de base	Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con el Programa JUNTOS	¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con las organizaciones indígenas de Condorcanqui / Bagua y el enfoque del “buen vivir” del pueblo awajun?
			Número de acuerdos		
			Número y tipo de acciones conjuntas		
	Grado de valoración del programa Sugerencias		Percepción sobre el Programa JUNTOS	¿Cuál es la percepción desde los sectores, el gobierno local, programas y proyectos sociales y las organizaciones de base indígenas en cuanto al	

Entrevista semiestructurada	Guía de entrevista	Representante del programa PELA	Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con el Programa JUNTOS	Programa JUNTOS? ¿Cómo se articula el Programa JUNTOS con otros programas y proyectos de ejecución local relacionados a salud, educación y nutrición? ¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con el enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir” del pueblo awajun? ¿Cuál es la percepción desde los sectores, el gobierno local, programas y proyectos sociales y las organizaciones de base indígenas en cuanto al Programa JUNTOS?	
			Número de acuerdos			
			Número y tipo de acciones conjuntas			
			Grado de valoración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir – tajimat pujut del pueblo awajun	Nivel de consideración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir - Tajimat pujut –del pueblo awajun en el enfoque del sector o programa		
			Grado de valoración del programa	Percepción sobre el Programa JUNTOS		
		Sugerencias				
		Sugerencias				
		Representante de MIDIS	Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con el Programa JUNTOS		¿Cómo se articula el Programa JUNTOS con otros programas y proyectos de ejecución local relacionados a salud, educación y nutrición? ¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con el enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir” del pueblo awajun? ¿Cuál es la percepción desde los sectores, el gobierno local, programas y proyectos sociales y las organizaciones de base indígenas en cuanto al Programa JUNTOS?
			Número de acuerdos			
			Número y tipo de acciones conjuntas			
Grado de valoración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir – tajimat pujut del pueblo awajun	Nivel de consideración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir - Tajimat pujut –del pueblo awajun en el enfoque del sector o programa					
Grado de valoración del programa	Percepción sobre el Programa JUNTOS					
Sugerencias						
Entrevista	Guía	Líder / Lideresa	Definición de tãjimat pujut	Nivel de consideración	¿Cuál es la articulación del	

semiestructurada				del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir - Tajimat pujut –del pueblo awajun en el enfoque del sector o programa	Programa JUNTOS con el enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir” del pueblo awajun?
			Grado de valoración del programa	Percepción sobre el Programa JUNTOS	¿Cuál es la percepción desde los líderes en cuanto al Programa JUNTOS?
Análisis documental y de contenido	Guía	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de acuerdos • Informes y/o planes de trabajo • Instrumentos de gestión 	Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con los sectores salud, educación y gobierno local	¿Cuál es el nivel de articulación del Programa JUNTOS con los sectores salud y educación y el gobierno local <i>en la provincia de Condorcanqui / Bagua?</i>
			Número de acuerdos		
			Número y tipo de acciones conjuntas		
			Grado de valoración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir – tajimat pujut del pueblo awajun	Nivel de consideración del enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir - Tajimat pujut –del pueblo awajun en el enfoque del sector o programa	¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con el enfoque de educación / salud/ desarrollo o del “buen vivir” del pueblo awajun?
			Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con las organizaciones indígenas	¿Cuál es la articulación del Programa JUNTOS con las organizaciones indígenas de Condorcanqui / Bagua y el enfoque del “buen vivir” del pueblo awajun?
			Número de acuerdos		
			Número y tipo de acciones conjuntas		
			Concepto de desarrollo awajun		
			Número de reuniones de coordinación	Nivel de articulación con otros programas presupuestales y proyectos de ejecución local relacionados a salud, educación y nutrición	¿Cómo se articula el Programa JUNTOS con otros programas y proyectos de ejecución local relacionados a salud, educación y nutrición?
			Número de acuerdos		
Conceptos de salud / educación / nutrición y desarrollo					
Número de capacitaciones de los promotores sobre estrategias de comunicación	Capacidades del personal del programa para informar a la	¿Con qué capacidades del personal y/o mecanismos cuenta el Programa JUNTOS			

			Número de capacitaciones a los promotores sobre los objetivos del programa	población y al mismo tiempo recoger y canalizar demandas	para incorporar las demandas locales en su implementación?
			Función de los promotores		
			Existencia de libro o formato de reclamos / demandas	Existencia de mecanismos para recoger e incorporar demandas locales en su implementación	
			Funciones y atribuciones de la coordinación local para recoger e incorporar demandas locales en su implementación		



BIBLIOGRAFÍA

- ARAMBURÚ, Carlos Eduardo / PCM / JUNTOS
2010 Informe compilatorio: El Programa JUNTOS, resultados y retos, Lima: Solvima Graf S.A.C.; Consulta 05 de febrero de 2016
<http://www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/LIBRO12.pdf>
- BOBADILLA DÍAZ, Percy
2014 Diseño y Gestión de Programas y Proyectos de Desarrollo. Material de estudio de la Maestría en Gerencia Social – Modalidad virtual, Lima: PUCP
- CESPEDES, Marilyn
2016 “El discurso del Estado sobre la inclusión de poblaciones indígenas es bien engañoso”. En *El gran angular*. Consulta 05 de febrero de 2016
<http://elgranangular.com/2016/01/11/el-discurso-del-estado-sobre-la-inclusion-de-poblaciones-indigenas-es-bien-enganoso/>
- CORREA ASTE, Norma y Terry ROOPNARAINÉ
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 de Perú. Lima: BID; Consulta 05 de febrero de 2016
<http://www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/Libro%20Pueblos%20Indigenas%20y%20Juntos%20Peru.pdf>
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2015 La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural. Serie Informes Defensoriales: Informe N° 169. Lima: Defensoría del Pueblo
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2016 EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE HACIA EL 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas. Serie Informes Defensoriales: Informe N° 174, Lima: Defensoría del Pueblo
- FONSECA, Ana, Miguel SZEKELY, Gustavo GONZÁLEZ / PNUD
2006 Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres “JUNTOS”, Lima: Consulta 05 de febrero de 2016
http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_infojuntos_V1/docs/89.pdf
- GUENDEL, Ludwig
2011 Política social e interculturalidad: Un aporte para el cambio (Ensayo). En: *Ajayu* 9(1); Consulta 05 de febrero de 2016
<http://www.ucb.edu.bo/publicaciones/ajayu/v9n1/v9n1a1.pdf>
- GUALLART, José María S.J
1989 El mundo mágico de los aguarunas; Lima: CAAAP
- HUBER, Ludwig, Patricia ZÁRATE, Anahí DURAND, Óscar MADALENGOITIA, Jorge MOREL / UNICEF/IEP/UNFPA
2009 Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas – Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú, Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa; Consulta 05 de febrero de 2016
<http://www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/LIBRO3.pdf>
- INEI
2007 Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 – REDATAM (software)
- KLIKSBERG, Bernardo
sf. Hacia una gerencia social eficiente. Algunas reflexiones claves; Consulta 11 de mayo de 2017: www.econo.unlp.edu.ar/uploads/docs/hacia-una-gerencia-social-eficiente-bernardo-kliksberg.pdf
- MINISTERIO DE CULTURA
2014 Interculturalidad y Políticas Públicas. Materiales de capacitación N°4, Lima

- MIDIS
2012 Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Desarrollo e Inclusión Social – PESEM 2013-2016, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS con fecha 11 de enero 2013
- MIDIS / JUNTOS
2015 Tablero de Control. Marco Lógico PPR 2015; Consulta 05 de febrero de 2016 <http://infomidis.midis.gob.pe/tablero/tcJUNTOS/Resumen.html>
- MIDIS
¿Qué es inclusión social? Consulta 05 de febrero de 2016 <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/que-es-inclusion-social>
- MINEDU
2011 Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2010 – ECE 2010. Cuarto grado de Primaria en IE EIB (4P EIB), Lima: Consulta 05 de febrero de 2016 http://www2.minedu.gob.pe/umc/ece2010/Resultados_ECE2010CuartogradoEIB.pdf
- MINEDU
2012 Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2011 – ECE 2011. PPT, Lima: Consulta 05 de febrero de 2016 <http://www2.minedu.gob.pe/umc/ece2011/Presentaciones/PPTECE2011UMC.ppt>
- MINEDU
2013a Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2012 – ECE 2012. PPT, Lima
- MINEDU
2013b Hacia una educación intercultural bilingüe de calidad. Propuesta Pedagógica. Lima: Cecosami Pre Prensa e Impresión Digital S.A.
- MINEDU
2014 Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2013 – ECE 2013. PPT, Lima: Consulta 05 de febrero de 2016 <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2014/03/ppt-resultados-web-UMC-ECE2013.-3demarzo-ult2.pptx>
- MINEDU
2015 Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014 – ECE 2014. PPT, Lima: Consulta 05 de febrero de 2016 <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/ECE-2014-Web-250215.pptx>
- MINEDU
2016 PPT - Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular – PELA 2013-2016
- MINTZBERG, Henry
1984 “La esencia de la estructura”. En BOBADILLA Díaz Percy (compilador). *Desarrollo organizacional en las ONGs*. Lima: PACT PERÚ, pp. 106-157
- Municipalidad Provincial de Condorcanqui
2008 Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui 2008-2012
- Municipalidad Provincial de Condorcanqui /UGELC / AIDSESEP-FORMABIAP
2012 Proyecto Educativo Local Condorcanqui; Santa María de Nieva: MPC-UGELC-FORMABIA-AIDSESEP
- NUSSBAUM, Martha
1998 La ética del desarrollo desde el enfoque de las capacidades. En defensa de los valores universales, en: Miguel GIUSTI (ed.): *La filosofía en el siglo XX: balance y perspectivas*, Lima – PUCP, pp. 37-52
- OPS/OMS
2012 Informe técnico. Estado de salud y nutrición de los niños menores de 5 años pertenecientes a las poblaciones indígenas y no indígenas de Bagua y Condorcanqui en la región Amazonas, Lima. Consulta 05 de febrero de 2016 <http://www.smdpi.com/cida-ops/en/publicaciones/132-informe-tecnico-estado-de-salud->

[y-nutricion-de-los-ninos-menores-de-5-anos-perteneientes-a-las-poblaciones-indigenas-y-no-indigenas-de-bagua-y-condorcanqui-en-la-region-amazonas-2012](#)

Programa JUNTOS

2007a Plan Operativo Anual 2007 (Reajustado), aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 123-2007-PCM-PNADP-DE, con fecha 28 de noviembre de 2007

Programa JUNTOS

2007b Plan operativo anual 2008, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 138-2007-PCM-PNADP-DE, con fecha 31 de diciembre de 2007

Programa JUNTOS

2008 Memoria institucional 2005 – 2008, Lima: Corporación Rosse de Dolores Andrade Carmona; Consulta 05 de febrero de 2016
<http://www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/LIBRO4.pdf>

Programa JUNTOS

2015a Resumen ejecutivo. Proyecto de Plan operativo Institucional 2016, Lima 2015, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 260-2015-MIDIS con fecha 17 de diciembre 2015

Programa JUNTOS

2015b Avanzando Juntos. Amazonas – Condorcanqui. Boletín Técnico N° 004. Marzo 2015

Programa JUNTOS

2015c Directiva N° 22-2015-MIDIS/PNADP-DE del Proceso de Verificación del Cumplimiento de Corresponsabilidades, aprobada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 171-2015/MIDIS/PNADP-DE con fecha de 22 de diciembre de 2015

Programa JUNTOS

2015d Resumen ejecutivo. Plan operativo y presupuesto institucional reformulado 2015 al 30 de junio de 2015, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 176-2015-MIDIS con fecha 06 de agosto de 2015

Programa JUNTOS

2016a Resumen Ejecutivo. Evaluación del Plan Operativo Institucional. Primer semestre, julio 2016

Programa JUNTOS

2016b JUNTOS. Una década, Lima: Programa JUNTOS

Programa JUNTOS

2016c Manual de Operaciones. Programa JUNTOS, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS, con fecha 26 de julio de 2016

Programa JUNTOS

2016d Resumen ejecutivo. Seguimiento a Plan Operativo y Presupuesto Institucional. Primer trimestre 2016, mayo 2016, p. 9

Programa JUNTOS

2016d Resumen ejecutivo. Evaluación anual del Plan Operativo Institucional 2015, febrero de 2016

Programa JUNTOS

2016e Resumen ejecutivo. Plan operativo y presupuesto institucional reformulado 2016, al 11 de enero 2016, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 035-2016-MIDIS con fecha de 19 de febrero de 2016

Programa JUNTOS

2016f Resumen ejecutivo. Seguimiento al Plan operativo y presupuesto institucional. Primer trimestre 2016

Programa JUNTOS

2016 g Directiva N° 02-2016-MIDIS/PNADP-DE “Procesos de Afiliación y Mantenimiento de Padrón de Hogares” mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 016-2016/MIDIS/PNADP-DE, con fecha 05 de febrero de 2016

PNUD

2013 Informe sobre Desarrollo Humano – PERU. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible, Lima: Consulta 05 de febrero de 2016 <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/>

QUISPE LAZARO, Arturo

2014 ¿Perspectiva intercultural o enfoque diferencial?, octubre 2014, <http://www.rednetsystem.net/numero0608/index.php/punto-de-vista/item/96-en-debate-perspectiva-intercultural-o-enfoque-diferencial>

RED DE SALUD BAGUA

2015 ASIS Bagua. Dcto. Sin publicar

RED DE SALUD CONDORCANQUI

2015 ASIS Condorcanqui. Dcto sin publicar

ROBLES, Claudia / CEPAL/ASDI

2009 Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico. En *Serie Políticas Sociales N° 156*. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Consulta 05 de febrero de 2016 <http://archivo.cepal.org/pdfs/2009/S0900855.pdf>

SAAVEDRA LIMO, Juan y Calixto SEJEKAM ASAGKAY

2013 Diagnóstico situacional del nivel organizativo de las federaciones y organizaciones indígenas locales en las provincias de Bagua y Condorcanqui, Región Amazonas, Lima: GIZ, CBC

SERVINDI

2016 Práctica intercultural mejora calidad de salud en comunidades, <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/16/03/2016/practica-intercultural-mejora-calidad-de-salud-en-comunidades>

TAISH MAANCHI, Julián

2012 Tajimat pujut a través de la educación intercultural bilingüe: un breve recorrido por la historia de la educación del pueblo tãjimat aents y una propuesta a futuro, en: AECID. Articulando la Amazonía. Una mirada al mundo rural amazónico, Lima: AECID

TERRA NUOVA

2010 Tajimat Pujut. Para tener un buen vivir, las mujeres y los hombres sí podemos decidir. Un estudio sobre la participación de las mujeres awajun en el desarrollo local, Lima: TERRA NUOVA

TERRA NUOVA (Lili Avensur, Anna María Lauoro, Alice Impellicieri)

2011 Las mujeres también hacemos historia. Tajimat Pujut. Una experiencia de fortalecimiento del liderazgo femenino en el pueblo awajun. Lima: TERRA NUOVA

TOVAR SAMANEZ, María Teresa

2015 Investigación en Gerencia Social. Material de Estudio de la Maestría en Gerencia Social – Modalidad virtual, Lima: PUCP

UNCETA, Koldo, Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Compiladores)

2014 Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir: Debates e interrogantes; Quito-Ecuador: Ediciones Abya Yala

UNICEF/INEI

2011 Estado de la Niñez en el Perú, Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa; Consulta 05 de febrero de 2016 http://www.unicef.org/peru/spanish/Estado_Ninez_en_Peru.pdf

VARGAS WINSTANLEY, Silvana / PCM / JUNTOS

2011 Mejorando el diseño e implementación del Programa JUNTOS 2008-2010, Lima: Consulta 05 de febrero de 2016 http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/Mejorando_el_Dise_Impl_JUNTOS.pdf

<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-la-creacion-de-la-unidad-de-gestion-educativa-local-ordenanza-no-375-gobierno-regional-amazonascr-1316038-1/> ,

14.01.2017

<http://www.map-peru.com/es/mapa/Amazonas>

<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueba-la-estrategia-de-accion-social-con-sostenibilidad-decreto-supremo-n-003-2016-midis-1380434-1/>

https://www.mef.gob.pe/contenidos/servicios_web/conectamef/pdf/normas_legales_2012/NL20160128.pdf

<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-la-incorporacion-de-la-formacion-en-salud-intercult-ordenanza-n-388-gobierno-regional-amazonascr-1414664-1/>

<http://www.aidesep.orp.pe/organizaciones-regionales>

http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_infojuntos/ revisado el 25.01.2017

