

N. del E.: Para la presente publicación se ha adoptado la terminología clásica castellana del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este recurso busca dar uniformidad, fluidez y sencillez para la lectura del documento y no disminuye de modo alguno el compromiso institucional en materia de equidad de género.



LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ

**Yaiza Campanario B.
Rodolfo Mendoza R.
Orlando Sosa**



Lima, abril de 2014

**LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE
PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ**



© Centro de Políticas Públicas
y Derechos Humanos – Perú Equidad

Derechos Reservados

Autores

Yaiza Campanario B.

Rodolfo Mendoza R.

Orlando Sosa

**LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ**

Primera edición, julio de 2015

Editado por

Centro de Políticas Públicas

y Derechos Humanos – Perú Equidad

Calle Mariscal Miller 2182, interior 203, Lince - Lima, Perú

Teléfono (+51) 472 2536

Impreso por Víctor López Guzmán

Pasaje Santa Rosa 191-501, Lima – Perú

Teléfono: 7312457

e mail: guzlopster@gmail.com

Tiraje: 500 ejemplares

ISBN 978-612-46623-3-1

Hecho el Depósito Legal en la

Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-18612

Este material es totalmente financiado por ASDI, la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional. ASDI no comparte necesariamente las opiniones aquí expresadas. La responsabilidad del contenido es exclusivamente de los autores.

Agradecemos a Save the Children Internacional por el apoyo técnico y financiero para la elaboración de esta publicación.

Índice

Presentación

Introducción

- I. Desarrollo metodológico
- II. Situación de los niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas en el Perú
- III. Aspectos normativos
- IV. Los tratados de derechos humanos y los presupuestos públicos
- V. El PAN, PELA y SMN: una mirada hacia los derechos específicos de los NNA
de pueblos indígenas
- VI. El gasto público en los NNA de pueblos indígenas
- VII. Conclusiones generales

Anexos

Bibliografía

Presentación

El Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú EQUIDAD es una institución que promueve la mayor inversión en la infancia en diferentes países de América Latina, trabajando desde hace varios años con el auspicio de Save the Children a través del intercambio y la producción de conocimiento.

EQUIDAD se dedica de manera general a la promoción de los derechos humanos. Cuenta con tres programas para llevar adelante sus objetivos institucionales: un programa general de políticas públicas y derechos humanos, y dos programas especializados, el Programa de Recursos Públicos y Derechos Humanos y el Programa de Políticas Públicas y Derechos de los Pueblos Indígenas, que en esta oportunidad han unido esfuerzos y conocimientos para elaborar el presente documento.

Con este estudio se pretende dar a conocer la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas del Perú, observados desde la mirada del gasto público. Es decir, la relación entre la implementación de los derechos y su correspondiente asignación presupuestal (desde la ejecución presupuestal a través de los Programas Estratégicos Presupuestales).

De esta manera, EQUIDAD pretende entrar a un universo casi inexplorado: el gasto del Estado en los derechos humanos de los pueblos indígenas en el Perú, especialmente los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, como se reseñará en el documento, las limitaciones de la información disponible dificultan mayor profundidad y alcance del documento.

A través de este estudio, EQUIDAD pone a disposición un primer avance sobre la inversión pública en los niños, niñas y adolescentes del Perú, en la perspectiva de favorecer el cumplimiento de los derechos humanos de las poblaciones indígenas, mediante mayores recursos del presupuesto, así como mejores asignaciones para el gasto público.

Javier Mujica Petit
PRESIDENTE

Introducción

El presente informe surge en el Marco del Convenio entre Save the Children y el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú EQUIDAD con el objetivo de visibilizar el esfuerzo presupuestario que hace el Estado peruano para garantizar y dar cumplimiento a los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas de la Amazonía peruana.

El Programa de Recursos Públicos y Derechos Humanos, como área responsable de la ejecución del Convenio, promueve desde 2010 una mayor y mejor inversión en la infancia en diferentes países de la región de América Latina y el Caribe. En esta oportunidad, junto con el Programa de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos de nuestra institución, se ha planteado la iniciativa de conocer cuánto y cómo está invirtiendo el Estado peruano en los NNA de la Amazonía, con el propósito de contribuir con un mayor conocimiento de estas poblaciones.

Nuestro interés es aportar un análisis basado en las políticas públicas existentes en el Perú y dirigidas a estas poblaciones que permita conocer si sus derechos se cumplen, se respetan y se protegen. En tal sentido, a partir de un enfoque de derechos, planteamos intervenciones justas desde el Estado, responsable de obligaciones y compromisos a su favor, y que finalmente deben viabilizarse a través de los presupuestos públicos. Para tal fin, el presente estudio pretende una aproximación a la realidad y situación de la niñez amazónica y de su priorización en el gasto público, a través del análisis de algunas variables socioeconómicas y culturales.

El estudio tiene un doble objetivo: identificar qué cantidad de recursos son destinados a NNA indígenas en la Amazonía peruana y analizar si la forma en que estos son canalizados es respetuosa de los derechos que tienen como niños y cómo indígenas.

Al momento de identificar los recursos económicos han surgido grandes limitaciones debido a la falta de datos desagregados por origen étnico y porque solo una parte del presupuesto público es canalizado a través de programas estratégicos, Para evidenciar esta situación se irán identificando los cuellos de botella encontrados a lo largo del informe. Uno de los objetivos de hacer este esfuerzo supone mostrar la debilidad existente a nivel estatal para identificar el trabajo que hace la administración pública y el gobierno sobre poblaciones indígenas, así como poner en agenda la necesidad de contar con un mecanismo de transparencia presupuestal que esté mejor desarrollado y que permita acercarse más al gasto real ejecutado por el Estado.

La primera parte del informe está dedicada a explicar la metodología empleada para llevar a cabo el estudio. La segunda parte busca identificar aquel marco normativo de obligado cumplimiento para el Estado peruano en materia de pueblos indígenas que oriente el gasto dirigido a esta población, seguido de un tercer apartado donde se da un panorama general de la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. El siguiente punto busca ahondar en los mecanismos a través de los cuales se gestionan los recursos económicos que analizaremos —programas estratégicos presupuestales—, tratando de evaluar si estos tienen incorporado un enfoque de derechos y respetan el marco normativo antes mencionado. Antes de las conclusiones generales, el último apartado se refiere al aproximado del gasto que se ha conseguido identificar donde se llevan a cabo ligeras comparaciones dentro de los límites que la información obtenida tiene.

Finalmente, queremos aclarar que este es un primer intento —una aproximación— que busca demostrar las limitaciones que el actual sistema de información nos plantea al hacer el ejercicio de identificar el gasto y cómo este debe ser orientado por el marco legal vigente. Confiamos en que este y otros aportes hechos en la materia resulten útiles para generar conciencia y sensibilización para que el Estado asuma los retos que se plantean en un futuro próximo y así poder mejorar la situación y garantizar la implementación de los derechos de los NNA de los pueblos indígenas del Perú.

I. Desarrollo metodológico

El presente documento busca identificar la trayectoria que el Estado peruano viene realizando en términos de gasto público dirigido a NNA de los pueblos indígenas del Perú, y el modo en que tal inversión estaría cumpliendo los estándares mínimos de sus obligaciones para atender los derechos de dicha población.

La metodología aplicada se basa en un análisis del enfoque de derechos,¹ a partir del marco normativo que regula y especifica los derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente de los NNA. Se consideran aquellos instrumentos de alcance internacional reconocidos por las Naciones Unidas, de alcance regional reconocidos por la Organización de Estados Americanos, así como de alcance nacional establecidos por el Estado peruano a través de su normatividad jurídica interna.

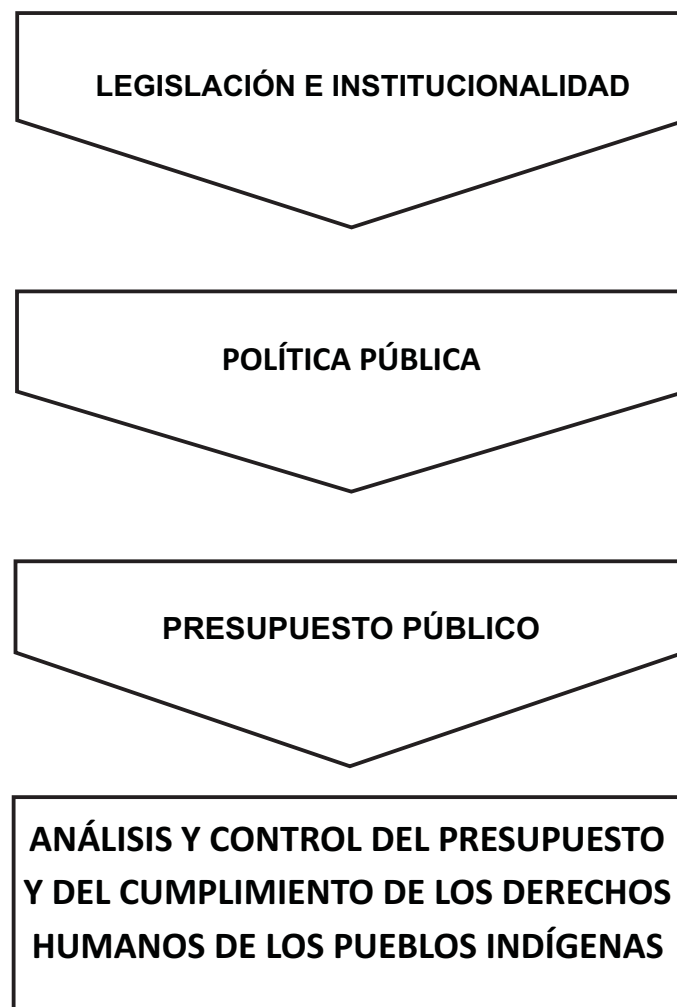
Se trata, por tanto, de mostrar los estándares de derechos mínimos de cumplimiento que permiten garantizar una vida digna a los NNA de los pueblos indígenas, analizando lo que el Estado peruano realiza para cumplir con sus obligaciones a través del análisis del gasto público.

En tal sentido, se ha revisado y analizado la información del presupuesto público nacional como instrumento de gestión económica y financiera que refleja los recursos que el Estado destina realmente para dar atención al cumplimiento de sus compromisos. Al mismo tiempo, consideramos que el presupuesto público es un instrumento de gestión que debería reflejar los hitos o los avances de las políticas de Estado de largo plazo que permitan conocer las tendencias de avances en la atención de los derechos. Véase el Gráfico N°1.

1. Entendido —en su aplicación práctica— como la adecuación de las políticas públicas a las obligaciones que el Estado ha contraído en materia de derechos humanos, con el propósito de corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder. Este enfoque plantea que detrás de una necesidad insatisfecha existen obligaciones estatales respecto a un derecho que no se cumplen.

GRÁFICO Nº 1

PROCESO METODOLÓGICO DEL ANÁLISIS



Se asume en un inicio que, como instrumento de gestión de la política pública, el presupuesto público² debería permitir visibilizar, con cierto nivel de detalle, la orientación del gasto. Es decir, el presupuesto público permitiría conocer cómo se destinan los recursos públicos a favor de la niñez indígena y, en este análisis, el nivel de atención de sus derechos humanos.

A los fines del presente estudio, se ha considerado información de la ejecución del presupuesto para todo el año 2012. De manera general y resumida podemos señalar que la información que aparece en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas muestra información detallada de diversas variables para el análisis. Los principales datos utilizados son los referidos al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y a la ejecución del gasto a nivel de devengado³ de los programas estratégicos presupuestales⁴ que han sido seleccionados para este estudio. Solo se ha usado información del nivel de gobiernos regionales⁵ y se han analizado aquellos en los que se concentra la mayor cantidad de pueblos indígenas. Se decidió no centrarse en el nivel provincial debido a que la información del presupuesto en el SIAF,⁶ si bien registra montos presupuestales para provincias, no registra realmente lo gastado en ese nivel, pues es posible que se haya gastado más de lo registrado por la disponibilidad de recursos de otras fuentes. Por ello, resulta más fiable solo usar la información de nivel regional.

La información sobre el presupuesto está organizada de diversas maneras en la Consulta Amigable, que presenta varias entradas. La que se ha usado para el estudio es la que muestra la ejecución del gasto de los programas estratégicos presupuestales. Estos programas son, por tanto, los instrumentos a través de los cuales podremos realizar el análisis presupuestal, a pesar de las limitaciones que ello conlleva a nivel metodológico. Debido a la falta de programas específicos orientados a NNA indígenas, su nula visualización en el presupuesto o la falta del registro del origen étnico de la población en todos los niveles de gobierno, se ha dificultado la tarea de identificar a la población meta y por tanto la generación de datos exactos sobre la inversión pública dirigida a este colectivo.

2. Con este objetivo, se ha recogido la data de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), específicamente de la sección que corresponde a la Consulta Amigable, área que permite tener acceso relativamente fácil y rápido a la información actualizada de la ejecución presupuestal y a los avances de la misma, con data del gasto realizado hasta el día anterior de la búsqueda de la información.

3. La definición operacional de estos conceptos es la siguiente:

PIM (Presupuesto Institucional Modificado): Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del Presupuesto Institucional de Apertura.

Devengado: Fase del ciclo del gasto donde se registra la obligación de pago como consecuencia del respectivo compromiso contraído.

4. Los programas presupuestales estratégicos son unidades de programación de las acciones del Estado que se realizan en cumplimiento de las funciones encomendadas a favor de la sociedad. Su existencia se justifica por la necesidad de lograr un resultado para una población objetivo, en concordancia con los objetivos estratégicos de la política de Estado formulados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que puede involucrar a entidades de diferentes sectores y niveles de gobierno.

5. El Perú tiene tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, y dentro de este último, las provincias y los distritos.

6. SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Señalada esta importante carencia metodológica, el gasto o la inversión será analizada a partir de la información de los programas estratégicos presupuestales de estas regiones, que se orientan específicamente a la atención de la niñez: el Programa Articulado Nutricional (PAN), el Programa Educativo Logros de Aprendizaje (PELA) y el Programa Salud Materno Neonatal (SMN).

A continuación detallamos los pasos seguidos:

Paso 1. Determinación de la ubicación de la población indígena en el Perú

Con información del segundo Censo de Comunidades Nativas (2007) y del Instituto del Bien Común (IBC),⁷ es posible determinar el listado de regiones que tienen mayor presencia de comunidades nativas amazónicas en el Perú,⁸ es decir, determinar dónde se asientan los mayores contingentes de poblaciones indígenas amazónicas. Como se puede ver en el Cuadro N° 1, se trata de unas 31 provincias del país. Estas provincias están ubicadas en un total de 10 regiones de las 25 con las que cuenta el país. Las regiones con mayor población indígena son Loreto, Amazonas, Ucayali, San Martín y Madre de Dios, pues concentran aproximadamente dos tercios del total. En otras cinco regiones del país se ubica el otro tercio.

Cuadro N° 1
Regiones con mayor presencia de comunidades nativas amazónicas del Perú

Región	Población total	Población indígena total	Porcentaje de población indígena respecto del total de la población indígena
Amazonas	411,011	52,153	15.86%
Loreto	891,732	101,688	30.93%
Madre de Dios	109,555	4,005	1.22%
San Martín	677,924	21,416	6.51%
Ucayali	444,619	40,407	12.29%
Otras regiones		109,094	33.18%
TOTAL		328,763	100.00%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana (2007).

Página web del Instituto del Bien Común (IBC). <http://www.ibcperu.org/>

7. El Instituto del Bien Común (IBC) es una asociación civil peruana sin fines de lucro fundada en 1998 que trabaja con comunidades rurales para promover la gestión óptima de los bienes comunes, tales como territorios comunales, cuerpos de agua, bosques, áreas de pesca y áreas naturales protegidas.

8. Las comunidades nativas amazónicas (CNA) tienen origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, características culturales y sociales, y tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio con asentamiento nucleado o disperso.

La data disponible de estas regiones permite conocer el número de niños y adolescentes en ellas, aunque en el recojo de la información se ha considerado la población de NNA de estas provincias de 0 a 19 años, ya que las estadísticas oficiales las consignan así, y no de 0 a 18 como indica la Convención sobre los Derechos del Niño.⁹ En el Cuadro N° 2 puede verse que la mayor concentración de NNA indígenas está en las regiones de Loreto, Amazonas y Ucayali, en concordancia con la data del cuadro anterior. Información con mayor detalle puede verse en el Anexo del presente documento.

Sin embargo, es importante señalar que han transcurrido ya casi 7 años desde la realización del censo en el que basamos nuestras cifras. Dado que no contamos con un censo o datos actualizados, nos vemos obligados a presumir que las variaciones demográficas no son de gran envergadura y serán estos los datos oficiales —aunque limitados— a los que nos remitiremos a lo largo del estudio.

Cuadro N° 2
Regiones con mayor presencia de infancia y adolescencia indígena (0 a 19 años) en las comunidades nativas amazónicas

Región	Población total entre 0 y 19 años	Población indígena entre 0 y 19 años	Población indígena entre 0 y 19 años respecto del total
Amazonas	180,341	32,504	17.07%
Loreto	444,978	59,671	31.33%
Madre de Dios	45,794	1,960	1.03%
San Martín	330,137	10,822	5.68%
Ucayali	204,461	23,749	12.47%
Otras regiones		61,755	32.42%
TOTAL		190,461	100.00%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) . II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana (2007).

Página web del Instituto del Bien Común (IBC) :<http://www.ibcperu.org/>

9. ONU. Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 1.

Paso 2. Identificación de los programas estratégicos presupuestales relacionados a los NNA de pueblos indígenas

De acuerdo con el presupuesto nacional del Perú para 2012, el número total de programas estratégicos presupuestales fue de 86. De estos, se ha identificado tres que estaban dirigidos directamente a la atención de la problemática de la niñez: atención de la desnutrición y alimentación (PAN); problemas de aprendizaje (PELA) y los relacionados con la salud materno neonatal (SMN).

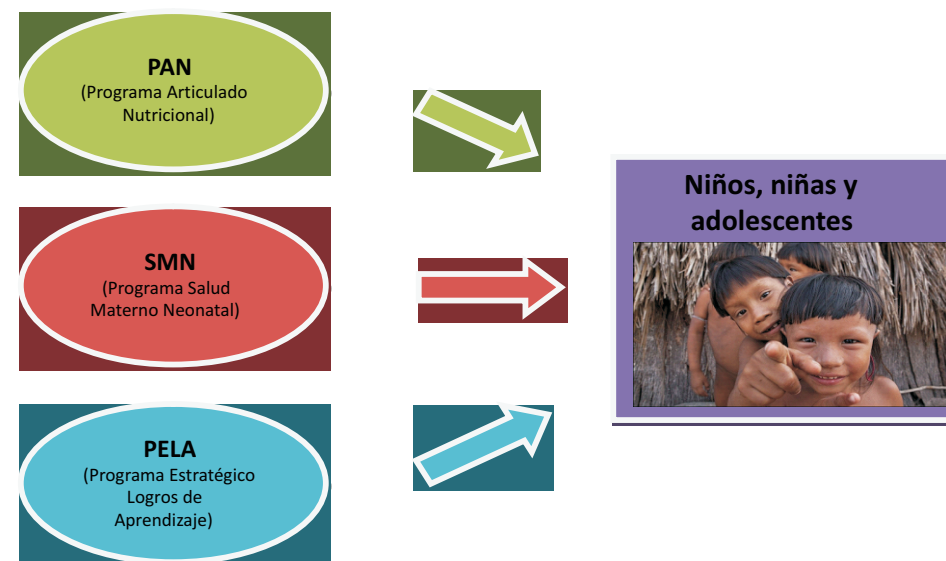
Como se ha señalado en su definición, los programas estratégicos presupuestales se orientan a resultados relacionados para la atención de determinada problemática, lo que no significa que el Estado intervenga exclusivamente a través de estos programas. Mayor información sobre recursos para la atención de los derechos de la niñez y la adolescencia se pueden encontrar mediante la información presupuestal que analiza la información presentada como las funciones de gobierno, tales como educación, salud, vivienda, etc. Sin embargo, esta información es bastante global e incluye aspectos referidos a la administración y otros servicios. Por ello preferimos concentrarnos en los tres programas estratégicos presupuestales señalados.

En el análisis de la información detallada de cada uno de estos programas, se puede constatar que la data disponible muestra los montos asignados a las diferentes actividades y proyectos que se realizan para alcanzar las metas planteadas. Por ello, se ha procesado de manera que se pueda agrupar y considerar la data directamente relacionada con el gasto en la población de NNA, es decir, no se han considerado actividades o proyectos que no estén ligados directamente con los NNA.¹⁰

Sin embargo, cabe precisar que la data relacionada a las asignaciones y ejecuciones presupuestales de los programas señalados no discrimina información de los NNA indígenas. La información es global para todos los NNA de las regiones seleccionadas. La falta de información específica del gasto público en NNA de pueblos indígenas supone, sin duda, una gran limitación que debe considerarse en los resultados obtenidos.

GRÁFICO N° 2

Programas estratégicos enfocados en los principales problemas de la niñez en el Perú



Paso 3. Revisión y clasificación del gasto de los programas estratégicos seleccionados según regiones con mayor población indígena

Con la identificación de las regiones que cuentan con mayor presencia de comunidades nativas amazónicas y con la información de la ejecución presupuestal de los Programas Estratégicos dirigidos a la niñez, según regiones, es posible tener una primera aproximación de la magnitud de la inversión. A partir de este procedimiento es posible hacer las siguientes estimaciones:

- Determinación de los montos asignados en los programas estratégicos seleccionados en el presupuesto público del 2012 en las regiones seleccionadas con mayor presencia de población indígena.
- Determinación de la ejecución presupuestal (ejecución devengados/PIM%) de los programas estratégicos seleccionados para el 2012 en las regiones seleccionadas con mayor presencia de población indígena.
- Determinación del gasto relativo por cada programa estratégico seleccionado en las regiones con mayor presencia de población indígena respecto al total del presupuesto regional (PIM de los programas presupuestales respecto al PIM del gobierno regional respectivo).

10. Como por ejemplo, la construcción de carreteras o plazas públicas consideradas en el Programa Articulado Nutricional

Con estas cifras es posible conocer el peso relativo del gasto público a través de los programas presupuestales en las regiones consideradas. Como se ha señalado, reiteramos, son cifras referenciales que nos permiten conocer el gasto público, pero que no permiten discriminar a la población por su origen étnico.

Paso 4. Análisis de la información recopilada

Finalmente, la etapa de análisis no solamente ha atendido a los resultados de la inversión pública de estos programas, sino que además ha estado acompañada de un análisis cualitativo sobre los programas presupuestales para revisar si en su diseño y ejecución se están respetando los derechos de los NNA indígenas.

Las conclusiones se desarrollarán en base al análisis de la información presupuestal en su relación con los instrumentos normativos de derechos de los NNA de los pueblos indígenas, en la perspectiva de conocer si realmente —y cuánto— el Estado peruano, atiende, protege y cuida a la niñez y adolescencia de esta población.

Es importante señalar que la cifra que avale la inversión del Estado no es *per se* una garantía indiscutible del cumplimiento de los derechos de los NNA indígenas así como de la satisfacción de sus necesidades básicas. Las diferentes formas de aplicación de políticas económicas y la particularidad de sus derechos, debido a la diferencia cultural, son factores que deben ser respetados en esa inversión. Un gasto público destinado a los pueblos indígenas que no tenga en consideración sus especificidades y sus derechos puede llegar a ser más negativo que positivo si con ello se propician mecanismos de asimilación y de discriminación hacia sus formas y procedimientos propios.

II. Situación de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas del Perú

Cuando hablamos de los pueblos indígenas amazónicos, hacemos referencia a aquellos pueblos asentados en la selva y ceja de selva del país, constituidos por conjuntos de familias vinculadas por elementos comunes, tales como el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país desde la época de la conquista o la colonia, o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Pese al establecimiento general de estas características, la autoidentificación como indígenas será considerada el elemento fundamental para su definición.¹¹

11. Art. 1. Convenio 169 sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo. 1989.

“Los miembros de un pueblo indígena se autorreconocen como tales y comparten una tradición cultural que actúa como matriz de sus relaciones sociales y económicas y de su relación con el medio ambiente. En todos los casos, la organización social, política y económica de los pueblos indígenas amazónicos gira sobre la base de relaciones de parentesco que cada sociedad define de una determinada manera, con normas particulares de coresidencia e intercambio y como criterio para determinar los derechos y responsabilidades de sus miembros de acuerdo a su edad y sexo. Los miembros de un pueblo indígena comparten también una lengua propia que es vehículo de expresión de su cosmovisión y conocimiento acumulado. En tanto pueblos originarios, y en función de sus tradiciones culturales, los pueblos indígenas se identifican con un determinado territorio que constituye un patrimonio cultural y un espacio de reproducción social y económica”.¹²

Como señalábamos, cuando hablamos de pueblos indígenas es importante recalcar el protagonismo del vínculo que tienen con su territorio, elemento de vital importancia para generar las condiciones necesarias que permitan su desarrollo así como para poder contar con el control social, cultural y económico del mismo. Este es un derecho básico, pues sin su garantía se pone en entredicho la correcta implementación del resto de derechos de los que son sujetos los pueblos indígenas.

Con respecto al sujeto de derecho en Perú, la Constitución señala a la comunidad —campesina y nativa— como sujeto de derecho y de personería jurídica en su artículo 89, siendo esta la forma de organización territorial de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana establecida en la actualidad. Como se verá en el marco de los tratados de derechos humanos, a nivel internacional y regional, se declara que el sujeto del derecho es el pueblo indígena, siendo las comunidades fragmentos de una misma unidad cultural, como es el pueblo, y por tanto un mismo sujeto de derechos colectivos. Es necesaria esta puntualización puesto que la información estadística que se utilizará para reflejar la situación de los pueblos indígenas amazónicos en el presente estudio estará basada en la comunidad nativa como unidad de medida.¹³

Además, es importante mencionar que en el presente estudio no se está considerando la situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario (PIAV), que son aquellos pueblos, o segmentos de ellos, que en el contexto de los primeros contactos decidieron evitarlos (o rechazarlos de forma violenta) y adentrarse profundamente en la selva para poder vivir como lo habían hecho hasta entonces. En el Perú, estos grupos y conjuntos de familias en la actualidad pueden ser ubicados en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios. Estos

12. OGE-MINSA: Análisis de la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Serie Análisis de Situación de Salud y Tendencias N 006. Lima. 2003. P.16

13. INEI: II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana. 2007.

pueblos están protegidos por leyes estrictas en cuanto a evitar establecer contacto, pues el mismo puede ser una amenaza a su supervivencia, entre otras cosas debido a su vulnerabilidad inmunológica frente a enfermedades con las que no han tenido contacto con anterioridad. Si bien su situación de aislamiento implica necesariamente que su situación y características sociales, culturales y económicas no se consideran en las estadísticas oficiales, es importante que el Estado tenga presente de forma constante y coherente con el resto de su legislación y sus políticas públicas los derechos de los PIAV con el fin de brindarles protección y un espacio geográfico libre de la intervención de terceros. Para ello, el Estado deberá prever las inversiones necesarias para poder cumplir y proteger cabalmente los derechos que los PIAV tienen, en virtud de la Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y de contacto inicial (Ley 28736), así como los demás tratados de derechos y jurisprudencia que los protegen.

Con el fin de asegurar que sus decisiones no se vean condicionadas por el Estado o por terceros, y como mecanismo para asegurar la plena garantía de los derechos de los que son sujetos como pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT identifica tres herramientas que deberán llevarse a cabo para tal fin: la consulta previa, libre e informada; la participación de los pueblos indígenas en toda decisión que sea susceptible de afectarlos directamente, y el deber del Estado de contar con una acción coordinada y sistemática que asegure la coherencia de las acciones y normativa del Estado con el respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

Es habitual encontrar una asociación casi permanente entre el concepto de pueblo indígena y su situación de pobreza, afirmación arriesgada cuanto menos si tenemos en cuenta que la forma de organización social, cultural y política es distinta y particular en cada pueblo y no debe ser analizada desde los valores y principios de la cultura occidental. Esta última no considera la economía tradicional de los pueblos amazónicos en sus clasificaciones socioeconómicas y por tanto invisibiliza el trabajo y los sistemas de reciprocidad e intercambio propios de la economía indígena, principal sustento de la autosubsistencia. Con los cambios y la cada vez mayor relación de los pueblos indígenas con el resto de la sociedad, las necesidades económicas y monetarias, principalmente para sustituir formas tradicionales de subsistencia ante la escasez de recursos naturales o para cubrir el pago de los estudios secundarios de los adolescentes, han crecido.

Sin embargo, la mayor parte de la economía practicada hoy sigue siendo la tradicional y no puede ser valorada desde un enfoque netamente monetario pues no solo altera la realidad sino que establece percepciones colectivas de la inferioridad (en términos de desarrollo económico) de estas poblaciones que son erróneas y acarrearán graves consecuencias para el desarrollo de los derechos y la dignidad de los pueblos indígenas. Es por tanto necesario subrayar que todo estudio o dato proporcionado para los pueblos indígenas debe tener una

aproximación sensible culturalmente.

Asimismo, debemos recordar que no existe data desagregada para los niños y niñas indígenas a nivel nacional o amazónico, por lo que el diagnóstico elaborado se referirá al conjunto de los pueblos indígenas, en base a sus comunidades como unidad de medida, para más tarde especificar la situación de los niños y niñas, indígenas y no indígenas, de los departamentos seleccionados en el presente estudio.

II.1. Situación de los NNA en las regiones seleccionadas

Se presenta a continuación la situación de los NNA de pueblos indígenas en las cinco regiones donde están más concentrados y que son la base de nuestro análisis. Considerando su importancia, se realizará en base a indicadores de salud y educación por ser los de mayor prioridad.

Con relación a los servicios básicos de salud

Uno de los indicadores más importantes para conocer el nivel de atención y de cumplimiento de los derechos de los niños y niñas es el referido al de la desnutrición, ya que está muy relacionado con su vida, su salud y con sus perspectivas y potencialidades. El indicador de medición más frecuente para adopción de políticas públicas de salud es la tasa de desnutrición crónica. El promedio nacional para el 2012 fue de 18.1%, según el patrón de medida de la OMS.

Para las regiones donde existe mayor concentración de población indígena, el indicador es superado en todos los casos menos en la región Madre de Dios. En el caso de Loreto casi la duplica, llegando a un tercio de su población infantil. Le sigue en nivel de gravedad la región Amazonas y luego Ucayali. Un patrón casi similar muestra los indicadores de desnutrición crónica severa; solo las regiones de Madre de Dios y San Martín son inferiores al promedio nacional.

Cuadro N° 3
Indicadores de desnutrición entre niños y niñas menores de 5 años de edad,
según regiones seleccionadas, 2011-2012 (patrón OMS)

(Porcentaje)

Ámbito geográfico	Con desnutrición crónica (talla para la edad)		Con desnutrición aguda (peso para la talla)		Con desnutrición global (peso para la edad)		Número de niñas y niños
	Severa 1/	Total 2/	Severa 1/	Total 2/	Severa 1/	Total 2/	
	Amazonas	8.1	30.3	0.1	0.7	1.6		7.4	424
Loreto	7.1	32.3	0.2	1.1	1.1	9.6	1,270
Madre de Dios	1.5	13.1	0.2	1.0	0.5	3.5	1,241
San Martín	3.0	16.5	0.1	0.9	0.8	5.8	760
Ucayali	5.5	23.7	0.1	1.0	0.4	5.1	473
Total (nacional) 2012	3.4	18.1	0.1	0.6	0.5	3.4	9,168

Nota: Las estimaciones se refieren a los niños y niñas nacidos en el periodo 0-59 meses anteriores a la encuesta. Cada índice se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón internacional utilizado por la OMS. Los niños y niñas se clasifican como desnutridos si están por debajo de -2 desviaciones estándar (DE) por debajo de la media de la población de referencia. El cuadro se basa en niños y niñas con fechas completas de nacimiento y mediciones tanto de talla como de peso.

1/ La estimación a nivel departamental (regional) corresponde a la información recopilada en 2011 y 2012.

2/ Niños y niñas que están por debajo de -2 de desviación estándar de la media.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES).

En los casos de **desnutrición aguda y desnutrición global, todas las regiones muestran indicadores superiores al promedio nacional**, lo que estaría evidenciando la gravísima situación de salud de los niños y niñas del ámbito del estudio.

El otro indicador importante que muestra la calidad de vida de los niños y niñas es el relacionado con los niveles de anemia de esta población. En el 2012, el promedio nacional de la anemia para los menores de 5 años fue de 32.9%. En las regiones de estudio, casi todas menos una superan el promedio nacional. Loreto continúa mostrando los niveles más graves de anemia, con casi la mitad de su población menor de 5 años con esta carencia de salud.

Según sus tipos, los niveles de anemia leve y moderada son los que más afectan a los niños y niñas de estas regiones. La anemia severa solo tiene mayor prevalencia en las regiones de Ucayali y Loreto; en las regiones de Madre de Dios y San Martín es muy poco significativa.

Cuadro N° 4
Prevalencia de anemia en niños y niñas de 6 a 59 meses de edad, por tipo,
según regiones seleccionadas, 2012
(Porcentaje)

Ámbito geográfico	Total con anemia	Tipo de anemia			Número de niñas y niños
		Anemia leve	Anemia moderada	Anemia severa	
Amazonas	39.3	25.8	13.2	0.2	165
Loreto	49.5	31.8	17.3	0.4	458
Madre de Dios	39.9	23.7	16.2	0.0	52
San Martín	24.0	17.5	6.6	0.0	291
Ucayali	39.9	27.4	12.0	0.5	159
Total (nacional) 2012	32.9	20.7	11.8	0.3	8,236

Nota: El cuadro se basa en los niños y niñas que durmieron en el hogar la noche anterior a la entrevista. La prevalencia está ajustada por altura, siguiendo el procedimiento recomendado en CDC. 1998. Recommendations to prevent and control iron deficiency in the United States. Morbidity and Mortality Weekly Report 47 (RR-3):1-29. Hemoglobina expresada en gramos por decilitro (gr/dl). Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI. (ENDES).

Con relación a la diarrea, otro indicador importante de salud, el porcentaje de prevalencia a nivel nacional fue de 12.3%. Igualmente, en las regiones del estudio casi todas superan el indicador nacional, excepto la región Madre de Dios. La región Loreto supera el doble del promedio nacional, seguida de la región Amazonas, que tiene un promedio 1.5 veces mayor.

Con relación a la **diarrea con sangre, los indicadores son alarmantes**: las regiones de Loreto y Amazonas tienen indicadores de hasta 5 veces mayores que el promedio nacional, evidenciando gravísimos problemas de salud de su población menor de 5 años. Ver el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
Prevalencia de diarrea en niños y niñas menores de 5 años durante las dos semanas anteriores a la encuesta, según regiones seleccionadas, 2012
(Porcentaje)

Regiones	Diarrea en las últimas dos semanas		
	Diarrea	Diarrea con sangre	Número de niños y niñas
Amazonas	20.3	4.6	164
Loreto	29.8	5.4	467
Madre de Dios	11.6	0.9	55
San Martín	17.7	1.5	296
Ucayali	14.3	1.7	159
Total (nacional) 2012	12.3	1.1	8,651

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES).

Con respecto a la prevalencia de las infecciones respiratorias agudas (IRAs), en niños y niñas menores de 5 años, en el 2012 el promedio nacional fue de 13.9%. En las regiones del estudio solo dos regiones mostraron indicadores menores al del promedio nacional: San Martín y Madre de Dios.

Cuadro N° 6

Prevalencia de IRAs en niños y niñas menores de 5 años por regiones seleccionadas

Regiones	% de niños y niñas con IRAs
Amazonas	16.4
Loreto	24.8
Madre de Dios	12.1
San Martín	11.9
Ucayali	16.0
Total 2012	13.9

Fuente: INEI.

Servicios de educación

En el análisis de los indicadores de educación en las regiones de estudio se puede mostrar, en primer lugar, la tasa de cobertura de los servicios públicos educativos. En el caso de la educación inicial, el promedio nacional se sitúa en 74.6%, cifra que no es alcanzada por ninguna de las cinco regiones. La de menor cobertura es Loreto con el 58.9%.

En el caso de la educación primaria es donde se ha logrado la mayor cobertura. Tres regiones superan el promedio nacional y las otras dos están muy cercanas. La educación secundaria también es bastante deficitaria en términos de cobertura, ya que casi en las cinco regiones está muy por debajo del promedio nacional, excepto la región Madre de Dios.

Cuadro N° 7

Tasa de cobertura de servicios de educación 2012

Regiones	Inicial	Primaria	Secundaria
Amazonas	73.7	95.2	65.9
Loreto	58.9	86.3	55.1
Madre de Dios	72.7	93.3	81.7
San Martín	68.9	92.2	75.0
Ucayali	67.9	89.6	68.0
Perú	74.6	92.9	80.7

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares. 2012

Con relación a la disponibilidad de servicios básicos (agua potable, desagüe conectado a la red pública y alumbrado eléctrico) en los centros educativos, la situación es aún más crítica. Si el promedio nacional de escuelas públicas que cuentan con los tres servicios es bastante bajo (39.2%), la situación en las regiones de estudio es mucho más precaria.

La región Loreto tiene apenas un 6.8% de instituciones educativas que cuentan con los tres servicios básicos; la región Ucayali solo tiene un 8.5%, y las regiones Madre de Dios y San Martín, están relativamente alejadas del promedio nacional. Solo la región Amazonas alcanza un 36.2% de disponibilidad de estos servicios. Ver el Cuadro N° 8.

Cuadro N° 8

Porcentaje de instituciones educativas públicas con los tres servicios básicos: agua, desagüe y alumbrado eléctrico

Regiones	%
Amazonas	36.2
Loreto	6.8
Madre de Dios	17.7
San Martín	29.7
Ucayali	8.5
Perú	39.2

Fuente: Censo Escolar del Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa. 2012.

Otro indicador que evidencia la precariedad de la situación de la educación en estas regiones es el porcentaje de los centros educativos en comunidades indígenas donde se desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los alumnos. El promedio nacional para la educación inicial es de 12.4%, mientras que para la primaria es de 12.1%.

En el Cuadro N° 6 del anexo estadístico puede observarse que en apenas 14 comunidades indígenas se supera este promedio, de por sí bastante bajos. El total de pueblos indígenas para los que se muestra esta información es de 54, es decir, apenas una cuarta parte de este universo logra superar el bajísimo promedio nacional de centros educativos en comunidades indígenas que desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los alumnos.

III. Aspectos normativos

A continuación se presentan los aspectos normativos relacionados con los derechos humanos de los pueblos indígenas con una mirada focalizada en los derechos de los NNA.

Cuando hablamos de los derechos humanos de los pueblos indígenas nos estamos refiriendo a los derechos consagrados por la comunidad e institucionalidad internacionales, que reconocen las características específicas de estas poblaciones. Al ser los derechos humanos de cumplimiento obligatorio, los Estados asumen el compromiso de velar, garantizar, cumplir y hacer cumplir los tratados de derechos humanos que han suscrito a lo largo de su historia, que tienen como principal origen las primeras declaraciones universales de los derechos de las personas.

En este proceso de evolución del derecho internacional, se han ido precisando determinados derechos humanos: primero los derechos civiles y políticos, luego los económicos, sociales, culturales, y en la actualidad estamos hablando de derechos humanos ambientales. Asimismo, y bajo este gran marco de reconocimiento universal de los derechos, se han creado legislaciones, instancias e institucionalidades relacionadas con los ámbitos territoriales de aplicación del derecho. Ver el Gráfico N° 3.

En todos los casos, al adscribirse a los diferentes tratados internacionales que consagran estos derechos, los Estados deben ejecutar acciones concretas para cumplir estos acuerdos. “Los Estados asumen dos obligaciones principales con relación a los derechos humanos. El deber de respeto y la obligación de garantía. La implementación de los derechos humanos requiere construir y activar políticas públicas y estrategias nacionales (de control, informativas, participativas, de generación de capacidades u otras) para crear las circunstancias necesarias que

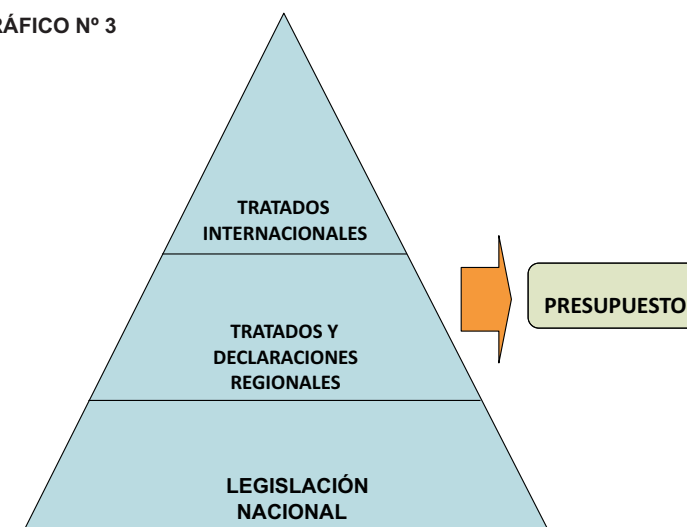
permitan la operatividad de los derechos”.¹⁴ Como puede verse, el Estado debe asumir un rol preponderante y fundamental en sus obligaciones de derechos.

Estos compromisos de los Estados, en primer lugar, deben verse reflejados en su legislación nacional a través de la elaboración de normas internas, para lo cual bien pueden adecuar sus legislaciones nacionales o crear leyes específicas en las que se reflejen dichos compromisos. Igualmente, con relación a la institucionalidad o la instancia de aplicación de los “nuevos derechos”, los Estados, pueden adecuar sus instituciones o crear nuevas.

De manera similar, así como los Estados adecúan o crean normatividad e institucionalidad para la aplicación y garantía de defensa de los derechos humanos, también deben garantizar los recursos económicos y financieros necesarios y suficientes para que puedan cumplir su rol ejecutor y garante de los derechos. En tal sentido, los presupuestos públicos se constituyen como los principales instrumentos de gestión y decisión política en los que se plasman las políticas del Estado.

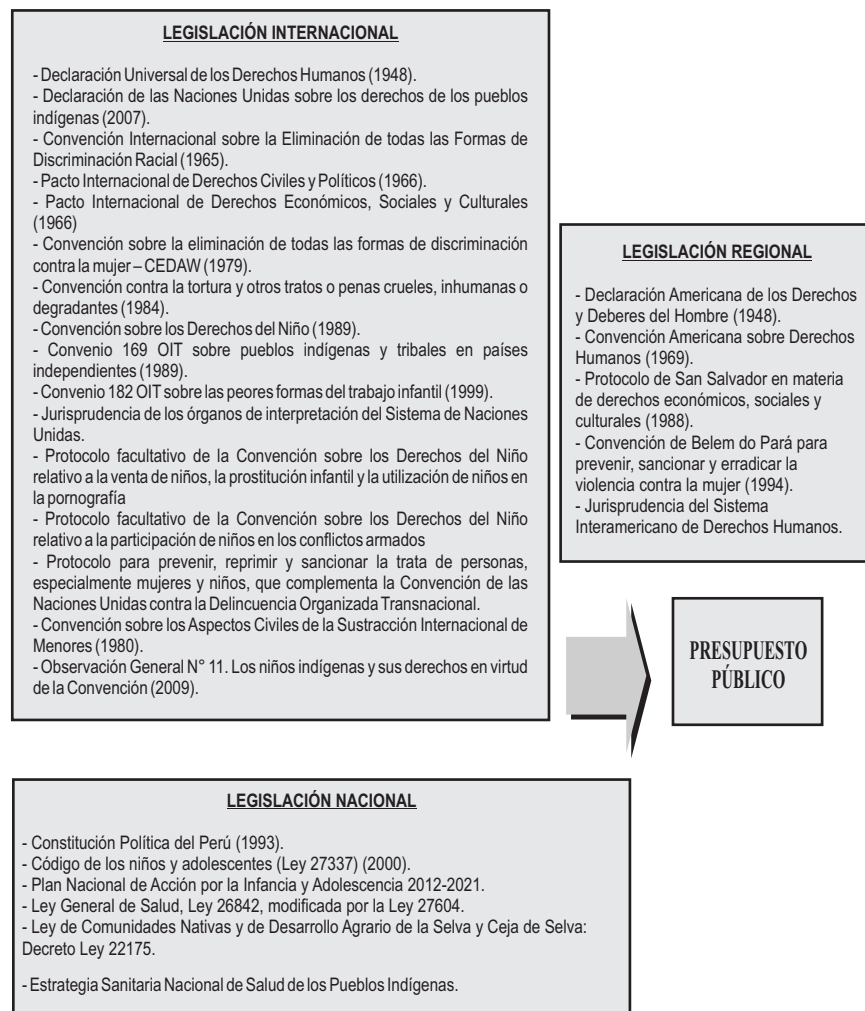
La normatividad internacional sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, aun cuando los considera desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y demás leyes de carácter global, cuenta con instrumentos específicos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas del 2007 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989). Los instrumentos de protección se muestran en el Gráfico N° 3 y Gráfico N° 4.

GRÁFICO N° 3



14. IWGIA, UNICEF, Op. cit.

GRÁFICO N° 4



IV. Los tratados de derechos humanos y los presupuestos públicos

Cuando un Estado firma un tratado internacional está voluntariamente asumiendo unas obligaciones que, a partir de ese momento, comienzan a formar parte de la legislación interna de su país.¹⁵ Dentro de esta legislación interna, el presupuesto público es una de las políticas públicas más determinantes en el desarrollo de acciones por parte de un gobierno y, por tanto, va a delinear las prioridades establecidas por un Estado en un periodo determinado.

Desde esta perspectiva, es necesario que los presupuestos públicos, como parte de la legislación nacional, sean coherentes con las obligaciones emanadas de la firma de los tratados de derechos humanos, y por tanto reflejen en la orientación del gasto los derechos humanos como objetivo concreto. Esta tarea se vuelve más fácil cuando, como en el caso de Perú, se adopta el diseño de los presupuestos públicos con un enfoque por resultados. Sería deseable además que, con este cambio, se fuera incorporando también el enfoque de derechos humanos en el diseño del instrumento, lo que ayudará a identificar el esfuerzo de los gobiernos en garantizar el pleno cumplimiento de los mismos.

Se debe de tener en cuenta que la garantía de implementación de un derecho conlleva una inversión pública con determinado fin, ya sea en forma de política pública, subsidios, u otro formato. Es decir, la firma de un tratado de derechos humanos tiene que alinear las políticas públicas de los planes nacionales con los presupuestos públicos que destinen los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos de los NNA.

A continuación mostramos cómo en determinadas ocasiones, además, el mismo tratado —o sus revisiones o comentarios— especifican la obligación del Estado de invertir recursos públicos en la consecución de determinados derechos.

15. Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Internacionales (1969), la firma de todo tratado implica que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (art. 26), y que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” (art. 27).

Convenio 169 de la OIT sobre derechos de pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989).**Artículo 6**

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Artículo 23

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

Artículo 27

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

Recomendaciones Comité de los Derechos del Niño en su Día de Debate General sobre los derechos de los niños indígenas. 34 Sesión (octubre, 2003).**Participación**

8. A la luz del artículo 12, así como los artículos 13 a 17 de la Convención, recomienda a los Estados partes que trabajen estrechamente con los pueblos indígenas y organizaciones para buscar consenso sobre el desarrollo de estrategias, políticas y proyectos apuntados a la realización de los derechos de los niños, y establezcan mecanismos institucionales adecuados que involucren a todos los actores relevantes y proporcionen el financiamiento suficiente para facilitar la participación de los niños en el diseño, puesta en práctica y evaluación de estos programas y políticas.

V. El PAN, PELA y SMN: una mirada hacia los derechos específicos de los NNA de pueblos indígenas

Como ya hemos mencionado anteriormente, la finalidad del presente documento es identificar y analizar el gasto público que el Estado destina a NNA indígenas. No obstante, los resultados alcanzados en términos económicos no pueden ser tomados como una garantía de que esa inversión se haya realizado desde el respeto a los derechos particulares de los pueblos indígenas. Es necesario tener en cuenta otros aspectos importantes como la orientación del gasto, la eficiencia en el uso de los recursos, la eficacia de las políticas, entre otros. Por ello, a continuación haremos un análisis general de los principales componentes de los programas para identificar en qué medida se están incorporando los derechos de los NNA indígenas en los programas y qué limitaciones plantean los mismos a la hora de suponer un mecanismo de garantía de cumplimiento.

Aspectos generales

La puesta en marcha de un sistema presupuestal basado en resultados se puso en marcha en Perú en el 2007.¹⁶ El objetivo era mejorar la eficiencia de la inversión pública sin dejar de atender a las necesidades de la población y estructurando el gasto en base a las mismas. Así, ese mismo año se crearon los programas presupuestales estratégicos, que vertebran y orientan la estructura del presupuesto público.

El responsable del programa presupuestal es el titular de la entidad que tiene a cargo la implementación de dicho programa, quien además debe dar cuenta sobre el diseño, uso de los recursos públicos asignados y el logro de los resultados esperados.

Para el 2012 ya se contaba con 86 programas presupuestales y con 112 para el 2013.¹⁷

Programa Educativo Logros de Aprendizaje

El Programa Educativo Logros de Aprendizaje (PELA) al finalizar el III ciclo de la Educación Básica Regular (EBR) es uno de los programas estratégicos de alcance nacional en el marco del presupuesto por resultados. Su finalidad es revertir los resultados de las evaluaciones nacionales que no han mostrado logros de aprendizajes de los estudiantes del II y III ciclo de la EBR tanto en comprensión lectora como en habilidades lógico matemática.

El programa concentra su atención en los niños y niñas de educación inicial y de los

16. En 2007 se comienza a aplicar el presupuesto por resultados en los gobiernos central y regional. Los gobiernos locales no lo incorporarán hasta el 2011.

17. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2768&Itemid=101530&lang=es

dos primeros grados de educación primaria, y desarrolla intervenciones en cuatro áreas clave que inciden en la calidad de la educación:

- La gestión educativa. ?
- La capacitación y especialización de los docentes. ?
- La infraestructura educativa adecuada. ?
- El acceso con calidad de las niñas y niños a la educación inicial.¹⁸

En su diseño original (2007), el programa tenía grandes carencias en términos de inclusión de la educación intercultural bilingüe (EIB) respecto de sus objetivos.

En su diagnóstico no consideraba el estudio en la lengua originaria como un factor determinante en el rendimiento escolar, ni la pertinencia lingüística y cultural del docente a la hora de evaluar su desempeño, así tampoco contemplaba la elaboración de materiales con enfoque de EIB.

Según un reporte de seguimiento del PELA elaborado por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, en lo que respecta a la Educación Intercultural Bilingüe como criterio de priorización de instituciones educativas (IIEE) para el acompañamiento pedagógico¹⁹ para el 2010 solo los gobiernos regionales de Ucayali y Ayacucho consideran la EIB como criterio de selección de las instituciones educativas. El informe plantea un escenario en el que “las regiones decidieron implementar el acompañamiento pedagógico en áreas rurales y en comunidades con lengua materna diferente del castellano, sin enfoques y herramientas desarrolladas para brindar orientaciones de Educación Intercultural Bilingüe a acompañantes pedagógicos y docentes. Estas han ido surgiendo en la práctica por las demandas que se iban enfrentando. Solo las regiones cuyas políticas educativas son inclusivas incorporaron deliberadamente a instituciones educativas con EIB y fueron generando condiciones para atenderlas con un enfoque y herramientas adecuadas, aunque enfrentando todavía dificultades.”

El desarrollo de una política de EIB de calidad resulta determinante para asegurar no solo el efectivo cumplimiento de los derechos de los niños y niñas indígenas sino también el rendimiento de los mismos, la percepción de la propia cultura, el mantenimiento de los conocimientos ancestrales de sus pueblos y una preparación más completa y adecuada.

De esta forma, la evolución del programa ha ido ampliando su mirada y en los últimos dos años ha empezado a considerar con mayor focalización resultados y medios dirigidos a la implementación de la EIB como requisito para la mejora de los logros de aprendizaje de muchos NNA del país. La Dirección General de Educación

Bilingüe y Rural (DGEBR) tiene más protagonismo en la estructura institucional responsable de aplicar ciertos objetivos del PELA (lo que debería derivar en un mayor desembolso presupuestal), además de la incorporación de objetivos con indicadores, como el porcentaje de docentes de II ciclo que laboran en instituciones educativas públicas de zonas bilingües o nativas con especialización en educación inicial EIB satisfactoriamente concluida; porcentaje de instituciones educativas públicas de EIB cuyos de estudiantes de II ciclo de EBR que acceden a material educativo de EIB.²⁰

En 2012 el MEF llevó a cabo una reforma pasando de los programas estratégicos a los programas presupuestales con un enfoque por resultados. En el caso del PELA también se consideran otras reformas como la ampliación del programa a todos los ciclos de primaria y secundaria para “garantizar la continuidad y un mayor impacto de la intervención, así como la articulación de los niveles de EBR”.²¹

Sobre la EIB, el programa plantea que el “Ministerio de Educación a través de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural dotará de materiales de educación inicial y primaria en ámbitos bilingües focalizados. Asimismo, realizará la asistencia técnica en la formulación de propuestas pedagógicas por lenguas y el fortalecimiento de las redes educativas rurales”.²²

La presencia de la EIB es cada vez más explícita en las orientaciones y objetivos del programa. Para el periodo 2013-2016 plantea como uno de sus siete objetivos que niños y niñas quechuas, aimaras y amazónicas aprendan “en su propia lengua y en castellano desde su cultura superando las brechas existentes”.

Hasta el 2013, el Programa Educativo Logros de Aprendizaje contaba con 3,076 instituciones educativas de EIB acompañadas. Existe un protocolo para acompañar a las escuelas rurales castellanohablantes y bilingües una vez al mes.

Si bien esta evolución es una mejora considerable, todavía quedan retos por superar en lo que respecta a la efectiva implementación de una política de EIB que el programa no está considerando, y que por tanto limitará sus alcances y logros. Entre otros retos podemos concretar la nota 14 como requisito para la docencia (requisito que impide la entrada de muchos docentes indígenas al sistema, pues al no haber contado con una EIB, han tenido un proceso de aprendizaje más limitado), la adaptación curricular, incorporando espacios para el aprendizaje de oficios y medios de vida, así como la enseñanza de costumbres e historia propias de cada pueblo indígena.

20. http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/sectr_publico/proye_2012/Anexos/AnexoD_Programas.pdf

21. A partir de este momento, por cada nivel educativo se desarrollará un programa: Programa Educativo Logros de Aprendizaje para el II ciclo de educación inicial (3-5 años); Programa Educativo Logros de Aprendizaje para educación primaria (1° a 6° grado); y el Programa Educativo Logros de Aprendizaje para educación secundaria (7° a 12° grado).

22. Lineamientos para la implementación del Programa Educativo Logros de Aprendizaje del II ciclo de educación inicial, de educación primaria y educación secundaria de la educación básica regular para el período lectivo 2012: http://www.minedu.gob.pe/files/1371_201201181845.pdf

18. <http://ebr.minedu.gob.pe/dei/peladei.html>

19. http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01515.pdf

Programa Articulado Nutricional

El Programa Articulado Nutricional está orientado a conseguir resultados vinculados a la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años.

Sus principales intervenciones son las siguientes:

- Mejora de la capacidad operativa (recursos humanos, insumos, medicamentos y equipamiento) para atender las diarreas e infecciones respiratorias de los niños.
- Aumento en la asignación al Sistema Integral de Salud (SIS), para cubrir el subsidio para los niños no cubiertos.
- Aumento en la asignación al Programa Juntos, para brindar incentivos a las familias no cubiertas.
- Implementación de servicios educativos, informativos y de comunicación (prevención y promoción) dirigidos a familias, colegios y comunidades, para mejorar las prácticas de higiene en la preparación de alimentos; a través de la constitución de municipios, comunidades, escuelas y familias saludables.
- Capacitación a madres de familia (consejería, sesiones demostrativas y sesiones educativas) sobre lactancia materna exclusiva, alimentación del niño y cuidados del niño enfermo a través del Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED).
- Vigilancia y garantía de la calidad del agua de consumo (clorificación), así como del manejo seguro de los residuos sólidos.
- Desarrollo de proyectos de agua y saneamiento básico para las zonas rurales.
- Promoción de la construcción de cocinas mejoradas a través de programas educativos y entrega de materiales, en la perspectiva de reducir la contaminación intradomiciliaria.
- Brindar complementos nutricionales, en particular micronutrientes (sulfato ferroso y vitamina A).²³

El PAN y sus componentes no contaron con la participación de los pueblos indígenas en su diseño y, en general, han carecido de un enfoque intercultural o de derechos de los pueblos indígenas. Su implementación, en muchos casos, ha tenido impactos que no son tan positivos si los analizamos con una mirada intercultural. En casos concretos, a veces son incluso negativos en su aplicación a las comunidades nativas. Algunos de los que podemos mencionar en relación a CRED, JUNTOS y SIS:

- Falta de información exhaustiva y clara sobre el funcionamiento de los programas y las condiciones de los mismos en la población beneficiaria, lo que genera desconfianza hacia el Estado y en muchos casos permite abusos por parte de los funcionarios.
- Falta de adecuación cultural de algunas medidas como el parto institucional, condiciones que no son complementarias con los usos y costumbres de la zona; además, el personal técnico de los programas no cuenta con conocimientos o sensibilización sobre la realidad de los pueblos indígenas.
- Acceso a los servicios: por las condiciones geográficas en zonas donde los traslados se hacen por vía fluvial, en muchos casos es complicado acceder a los servicios de educación y salud donde se implementan los programas.
- Calidad de los servicios: el abastecimiento de las postas médicas o el equipamiento de las mismas resulta insuficiente para dar respuesta a las enfermedades de los pobladores.
- Alteración de las dinámicas productivas y educativas en las comunidades debido a la implementación de políticas de transferencia condicionada que no han considerado la interculturalidad como un elemento en su diseño ni en su ejecución.²⁴

Para el análisis de la incorporación de un enfoque intercultural en el PAN es necesario detenerse en la iniciativa realizada desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el 2010, pues fue entonces cuando se realizó un primer ejercicio de consulta a los pueblos indígenas sobre sus componentes y medidas. La realización de esta iniciativa se hizo en el marco de la solicitud de un crédito al Banco Mundial para la financiación del programa y tuvo tres momentos: un primer estudio-diagnóstico para evaluar los impactos de CRED, JUNTOS y SIS en una localidad de Ayacucho y en el río Tambo (Junín). Un segundo momento cuando se consultó a la población indígena de ambas regiones sobre sus percepciones y recomendaciones al programa. Y una tercera y última fase donde, teóricamente, se iba a construir una estrategia final partiendo de un borrador elaborado por el MEF que tendría en cuenta los resultados obtenidos tanto en el diagnóstico como en la consulta.

Respecto al proceso de diagnóstico, hubiera sido ideal diseñar el modelo de consulta con los pueblos indígenas. Si no se contaba con la posibilidad de realizarla a todos los pueblos que están siendo beneficiarios con el PAN o de realizarla a través de sus organizaciones representativas, lo correcto —en término de

24. Resultados basados en el trabajo de campo realizado por el Programa Indígena de Perú EQUIDAD en 2012 en comunidades nativas del Cenepa y otras fuentes secundarias que analizan los impactos de las políticas de transferencias condicionadas en pueblos indígenas.

23. http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/PE0001_Programa_Articulado_Nutricional.pdf

derechos— hubiera sido tomar una muestra más representativa. Pero en términos generales se puede considerar el proceso como una buena práctica, principalmente porque resulta de las primeras consultas realizadas en torno al funcionamiento de un programa presupuestal estratégico.

Además, las organizaciones consultadas aportaron muy buenas recomendaciones para que el programa pudiese ser adaptado a sus prioridades y objetivos de desarrollo. Citamos algunas de ellas que nos parecen muy representativas de las brechas del programa en su adecuación intercultural:

- Que exista mayor articulación y coordinación entre JUNTOS y las organizaciones sociales (para remediar la falta de transparencia y el restringido acceso a la información).
- Que los programas (por ejemplo, JUNTOS) no promuevan el “paralelismo” (las organizaciones sociales no pueden ejercer su rol de vigilancia si, por ejemplo, se nombra presidenta de JUNTOS a quien también es presidenta de FEDECMA).
- Que no se trabaje de espaldas a la realidad local.
- Que las organizaciones sociales participen (es decir, que vigilen, fiscalicen y propongan) a partir de una lógica de co-responsabilidad.
- Que las municipalidades fortalezcan las capacidades para el diálogo y la participación de las organizaciones sociales.
- Que se reconozcan y respeten los saberes locales.
- Que se invierta —de manera directa, sin mediación de municipios— en el fortalecimiento de organizaciones sociales.
- Que se tome en cuenta las propuestas de las organizaciones sociales. El programa JUNTOS debe replantearse e invertir el dinero en promover microempresas o en el fortalecimiento de capacidades para implementar actividades productivas. Los participantes señalaron que con 100 soles es imposible solucionar la carencia de alimentos y las necesidades de las familias pobres. JUNTOS no solamente es un programa poco sostenible sino que promueve además la dependencia de las mujeres que, siendo beneficiarias, pierden la motivación para esforzarse y trabajar: “las mujeres se han vuelto dependientes de los 100 soles y del gobierno, y dejan de cumplir el trabajo en sus chacras e incluso están alquilando sus parcelas; en vez de dar el dinero en soles habría que darlo en un programa de microempresa. Si dan el dinero fácil nos volvemos dependientes y abandonamos mientras otras sudan para ganárselo.” Se deben desarrollar capacidades ciudadanas e institucionales para promover una participación efectiva de usuarios y organizaciones sociales en la vigilancia (fiscalización y propuesta) de los programas sociales.

Los participantes señalaron que más que debilidades normativas —los espacios de participación ya están descritos en leyes y normativas— hay debilidades en su implementación, tanto institucionales como ciudadanas. Se mencionaron tres debilidades fundamentales: a) que la ciudadanía no está interesada en participar; b) que cuando la ciudadanía se interesa en participar, no hay mecanismos institucionales gerenciados de manera transparente; y c) que las autoridades, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general no saben cómo participar ni tienen claro cuál es su rol en el proceso (falta de capacidades). Los participantes dejaron bien en claro que se necesitan fortalecer las capacidades de todos los actores involucrados en los procesos de participación.²⁵

El tercer momento, donde el MEF realizó un documento en fase de borrador que planteaba una política de inclusión de los pueblos indígenas en estos programas, quedó pendiente la realización de las consultas antes mencionadas para plantear —junto con los resultados de las mismas— una política definitiva para la inclusión de los pueblos con un enfoque de interculturalidad. Este último documento, que sentaría las bases y los compromisos del Estado, nunca llegó a publicarse (no se sabe si a realizarse tampoco), pero ese primer y muy valorable esfuerzo llevado a cabo por el Estado ha terminado inconcluso, y los programas siguen funcionando como hasta ahora, sin haber incorporado las recomendaciones y lecciones aprendidas como resultado de este proceso.

En 2013, cuatro años después del proceso de consulta antes mencionado, los programas y componentes del PAN siguen sin contar con un enfoque que respete los derechos de los pueblos indígenas, y siguen proliferando los estudios que identifican brechas y desafíos sin que todavía exista un re-diseño del programa en esta línea.

Programa Estratégico Salud Materno Neonatal²⁶

El Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal tiene como principal objetivo “reducir la mortalidad materna y perinatal en el Perú como expresión de una maternidad saludable, segura y voluntaria; con la participación multisectorial y el compromiso de la sociedad civil”. Al igual que los programas antes analizados, forma parte de los primeros programas presupuestales que se crearon con la puesta en marcha del presupuesto por resultados.

Objetivos estratégicos

- Lograr el compromiso político y multisectorial para la reducción de la mortalidad materna y perinatal en los tres poderes del Estado y en los diferentes niveles de gobierno, nacional, regional y local.

25. Recomendaciones elaboradas en el marco del proceso de consulta, primera reunión y segunda en Huamanga, Ayacucho (2009).

26. <http://www.bvsde.paho.org/texcom/cd045364/PlanEstrate09.pdf>

- Garantizar la capacidad de respuesta del sector salud para la reducción de la mortalidad materna y perinatal.
- Asegurar la participación de la familia y la comunidad y otros actores de la sociedad civil en el sistema de salud para la reducción de la mortalidad materna y perinatal en el marco de la descentralización.
- Asegurar un sistema de información de calidad para la toma de decisiones en la reducción de la mortalidad materna y perinatal en todos los sectores y niveles de gobierno.

El programa prioriza y articula 23 productos (servicios) que inciden en la reducción de la mortalidad materna y neonatal, tanto en el ámbito urbano como rural, y se dividen en cuatro componentes estratégicos: i) población informada en salud sexual y que accede a métodos de planificación familiar (8 productos); ii) reducción de la morbilidad y mortalidad materna (10 productos); iii) reducción de la morbilidad y mortalidad neonatal (3 productos), y iv) gestión de la estrategia materna neonatal (2 productos).²⁷

El programa de Salud Materno Neonatal parece haber puesto una mirada en lo intercultural desde su diseño, adoptando un enfoque intercultural que se plantea de la siguiente manera: “la interculturalidad en salud es la relación de respeto que se establece entre las personas de diversos contextos culturales y étnicos, respecto a la manera que cada uno tiene para entender el proceso de salud–enfermedad considerando sus conocimientos, creencias, interpretaciones y prácticas, así como sus formas de fundamentarlas”.

El reto que asume el programa con este enfoque no debiera estar basado exclusivamente en una declaración de intenciones o de orientación política sin más. Pero al acercarnos a los indicadores y medios propuestos se observa la ausencia de técnicas adaptadas a un enfoque real de salud intercultural, así como la falta de preparación de los técnicos sanitarios en las zonas rurales-indígenas, debiendo ser prioridad en la adaptación real y estructural de este enfoque en los servicios que se aplican para conseguir los objetivos del programa.

Además, se observa cómo el programa ha tenido en cuenta en su diagnóstico un “enfoque de determinantes sociales: familia y comunidad”, donde se identifican, respecto de la prevención y disminución de la mortalidad materna y perinatal, tres demoras: “la primera y segunda, demora en reconocer el peligro y demora en tomar la decisión de buscar ayuda, se dan en la familia de la gestante y del recién nacido, asociadas mayormente a dinámicas sociales relacionadas con la toma de decisiones y el rol de la mujer; de igual modo la tercera demora: demora en llegar al establecimiento, se da en la comunidad donde la mujer y el recién nacido viven, asociadas a disponibilidad y manejo de recursos; estas tres demoras se hacen aún

más relevantes y críticas en zonas de población dispersa, de pobreza y pobreza extrema y de minorías étnicas”. Los objetivos que plantea para superar dichas demoras o retos no se dirigen a resolver las causas, como la mejora en el acceso geográfico, sistemas de monitoreo de salud en zonas de complicados accesos o adaptación a prácticas interculturales, y se incide, una vez más, en la promoción del parto institucional, práctica que resulta poco adecuada en su aplicación a pueblos indígenas.

Desde esta perspectiva se pueden señalar retos importantes a enfrentar que aún no parecen incorporados en el programa. El primero de ellos es la ausencia del Centro Nacional de Salud de Pueblos Indígenas (CENSI) como institución con la cual coordinar y con responsabilidades en la ejecución del programa. El CENSI forma parte del Instituto de Salud y tiene como mandato principal proponer políticas y normas en salud intercultural; bajo su responsabilidad está la implementación de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas.²⁸

La promoción del parto institucional como parte del programa, como se mencionó con anterioridad, es uno de los puntos más cuestionables a nivel de adecuación cultural y de respeto a un enfoque de salud intercultural. En efecto, en la mayoría de las comunidades amazónicas, los partos tradicionalmente se han desarrollado con técnicas verticales. El choque cultural que produce para una mujer indígena amazónica la auscultación y la revisión ginecológica por un técnico de salud y la falta de adecuación intercultural en la aproximación del servicio sanitario termina repercutiendo en la falta de asistencia de las mujeres indígenas a la posta, o establecimiento de salud, quedándose finalmente sin apoyo sanitario y sin alternativas en caso de complicaciones durante el parto.²⁹

Además de la falta de adecuación cultural, el parto institucional no es una práctica efectiva si no cuenta con una institución sanitaria con condiciones mínimas respecto al abastecimiento de medicamentos, la tecnología y el personal médico y sanitario. Además de sus condiciones, la accesibilidad geográfica suele ser otro de los problemas con el que se enfrentan las comunidades indígenas. Por la distribución poblacional, no todas las comunidades cuentan con un establecimiento de salud cercano; en ocasiones, la posta más próxima está a días de camino o en zonas de traslado por vía fluvial, por donde el acceso se ve impedido en épocas de lluvia o de crecida del río.

28. Creada en julio de 2004. Esta estrategia tiene como objetivo promover, coordinar y monitorear acciones concretas dirigidas a los pueblos indígenas que permitan disminuir la brecha sanitaria existente, acercando el valor de sus indicadores a los existentes en el nivel nacional y/o regional; en particular los referidos a mortalidad infantil, mortalidad general, desnutrición y morbilidad por enfermedades emergentes y reemergentes. Todas las acciones a desarrollarse debieran enmarcarse en el respeto a los patrones culturales propios de los pueblos indígenas, por lo cual la perspectiva de acción es la interculturalidad en salud.

29. En relación a la adecuación cultural y a las iniciativas sobre salud materno infantil, el Programa de Fortalecimiento y Salud Básica para Todos, de 1993, fue una de las primeras herramientas de conocimiento y enfoque intercultural. El Proyecto 2000 también tuvo importantes aportes llevando a cabo estudios e intervenciones para evaluar y promover el parto vertical.

27. http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01695.pdf

Mientras el servicio en el área rural-indígena no pueda ofertarse de una forma pertinente, completa, accesible y con recursos, analizar el éxito del programa en base a un indicador que mida el número de partos institucionales resulta un ejercicio poco representativo, que además, como se ha mencionado, no está respetando el derecho a la salud intercultural de los pueblos indígenas.

De esta forma, y a través de evaluaciones realizadas al programa, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza ha identificado varios retos para la mejora de los servicios que comprende el programa en su aplicación en zonas indígenas y rurales: “En la atención a las zonas rurales, fortalecer y ampliar las experiencias de adecuación cultural (parto vertical, e incorporación de diversas prácticas culturales) y la implementación de casas de espera ya que se han evidenciado como factores claves en la reducción de la mortalidad materna en zonas rurales. Asimismo, ampliar las actuales estrategias de atención en las comunidades dispersas, como las brigadas itinerantes-AISPED, a fin de que los servicios de salud lleguen a las poblaciones más vulnerables y excluidas”.³⁰

Artículos del Convenio 169 de la OIT que deberían orientar los programas estratégicos cuando sean de aplicación a comunidades indígenas:

Artículo 2

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

2. *Esta acción deberá incluir medidas:*

a) *que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;*

b) *que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;*

c) *que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.*

Artículo 6

1. *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

a) *consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*

b) *establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*

c) *establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

2. *Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

30. http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01695.pdf

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados

primarios de salud, mantenimiento al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

VI. Gasto público en los NNA de pueblos indígenas

Como se ha señalado en la parte metodológica, la información disponible en el SIAF no permite conocer los montos del gasto específicos en los NNA de los pueblos indígenas. Solo se puede disponer de las cifras del gasto a nivel de región, por programas presupuestales, pero no por población específica a los fines del estudio.

De acuerdo a la información disponible en el portal del MEF, el gasto del presupuesto total para las regiones de estudio se muestra en el Cuadro N° 10. El Presupuesto Institucional Modificado (PIM), que muestra el presupuesto finalmente aprobado, se incrementó en las cinco regiones respecto al presupuesto inicial de apertura (PIA). Lo gastado en ellas para el período de análisis, establecido como devengado, muestra que el avance de ejecución presupuestal no se culminó; en el mejor de los casos llegó al 90% (Madre de Dios) y en el peor llegó solo al 81.5% de ejecución.

Esta información permite realizar dos observaciones: en primer lugar, que es posible asignar mayores recursos en el presupuesto de cada región respecto al presupuesto inicial. En la mayoría de los casos, la formulación del presupuesto es inercial y se hace de acuerdo al gasto realizado en el año anterior, adicionando casi siempre algún incremento porcentual de acuerdo a las proyecciones macroeconómicas. Dependiendo de múltiples factores, como la voluntad política y el liderazgo de los responsables de las políticas sociales —entre ellos, de los NNA—, se podrían lograr mayores recursos presupuestales. La segunda observación se refiere a la ejecución del gasto. Como puede apreciarse en el cuadro, a través del porcentaje de avance (medido entre la división de los montos devengados por los montos del PIM), la gestión del gasto no logra utilizar todos los recursos disponibles, aun cuando la situación de los NNA indígenas tiene demasiadas carencias que el Estado debe atender, como se ha analizado en la Sección II.

Esta información de las asignaciones presupuestales de las cinco regiones muestra los montos totales asignados y gastados en el período por todo rubro de gasto. En todos los casos, evidencia el incremento del presupuesto inicial y la incompleta ejecución del gasto. Las limitaciones del Estado para ejecutar los presupuestos aprobados son una traba para el adecuado cumplimiento de los derechos de los NNA.

Realizando el análisis del gasto de los tres programas estratégicos presupuestales (PAN, PELA y SMN) para las cinco regiones, se puede constatar grandes diferencias del gasto por programas, así como cierta proporcionalidad similar en la estructura del gasto considerando los montos gastados por los programas en cada una de las regiones. Ver los Cuadros N° 11 y N° 12. Nótese la superioridad del gasto en el PELA en todas las regiones y los menores recursos asignados al SMN.

Cuadro N° 9
Asignaciones presupuestales según regiones, 2012

Regiones	PIA	PIM	Devengado	% Avance
Amazonas	1,224'239,692	1,503'662,709	1,248'720,926	83.0
Loreto	2,123'732,846	2,793'280,623	2,414'002,065	86.4
Madre de Dios	496'875,679	726'788,254	653'676,902	89.9
San Martín	1,642'219,171	2,243'593,759	1,909'014,457	85.1
Ucayali	1,005'143,398	1,450'116,887	1,181'329,972	81.5

Fuente: MEF. SIAF. 2012.

Las regiones con mayor población de NNA indígenas son Loreto, Amazonas y Ucayali, siendo Loreto la región donde se ejecutan los mayores gastos, seguida por la región San Martín. La región Madre de Dios es la de menor asignación presupuestal para los tres programas, acorde con su menor población de NNA

Cuadro N° 10
Ejecución presupuestal a nivel de devengados según programas estratégicos seleccionados, 2012

Regiones	PAN	PELA	SMN	Total
Amazonas	56'437,299	169'000,717	30'613,222	256'051,238
Loreto	71'391,546	368'887,392	37'182,033	477'460,971
Madre de Dios	10'296,398	48'540,213	8'411,805	67'248,416
San Martín	64'411,812	278'807,371	23'952,020	367'171,203
Ucayali	35'547,938	189'739,529	22'680,466	247'967,933

Fuente: MEF. SIAF. 2012.

En todas las regiones, como puede verse en el Cuadro N° 12, el mayor gasto se ha realizado en el PELA, y los menores gastos han sido para el programa de SMN. Esta información, al no estar clasificada por la orientación del usuario final según su origen étnico, o según su ubicación geográfica (urbana o rural), no permite establecer conclusiones definitivas sobre el gasto, pero debido a que el gasto público se orienta principalmente a la población de más fácil acceso y cercanía, y a la que se puede registrar, monitorear y evaluar, y donde los recursos del Estado (personal, servicios, atenciones u otros) pueden llegar más fácilmente, es muy probable que los NNA indígenas no sean quienes más se benefician de los servicios públicos.

Cuadro N°11
Ejecución presupuestal a nivel de devengados según
programas estratégicos seleccionados (en cifras relativas), 2012

Regiones	PAN	PELA	SMN	Total
Amazonas	22.0	66.0	12.0	100.0
Loreto	15.0	77.2	7.8	100.0
Madre de Dios	15.3	72.2	12.5	100.0
San Martín	17.5	76.0	6.5	100.0
Ucayali	14.3	76.5	9.2	100.0

Fuente: MEF. SIAF. 2012

En el análisis del gasto público por cada uno de los tres programas seleccionados, puede observarse la importancia relativa de cada uno de ellos teniendo en consideración el total de los recursos presupuestales (PIM) de cada región. En el caso específico del Programa Articulado Nutricional, la región que más recursos le asigna es la de Amazonas, región que tiene una población menor de 5 años con desnutrición crónica del orden del 30.3%³¹ del total, es decir, casi 1 de 3 niños de estas edades es desnutrido crónico. Lamentablemente, no se cuenta con información más detallada de estas cifras que permita conocer la orientación del gasto a la niñez indígena de estas edades.

La región Loreto es la que tiene los niveles más elevados de su población infantil con desnutrición crónica del grupo de regiones de estudio. La cifra alcanza al 32.3%, es decir, también, casi un tercio de su población infantil. Le sigue Ucayali con el 23.7%.

Hasta aquí, las regiones señaladas son las que superan el promedio nacional de desnutrición crónica (18.1%) según la Encuesta Demográfica de Salud Familiar-ENDES, del Instituto Nacional de Estadísticas. Las regiones de San Martín y Madre de Dios no sobrepasan el promedio nacional, pero están muy cerca. San Martín tiene 16.5% y Madre de Dios 13.1%.

31. INEI. ENDES. 2011.

Cuadro N° 12
Importancia relativa del programa PAN respecto
al gasto total según regiones, 2012

Regiones	PIM por regiones	PIM gobierno regional	Peso relativo
Amazonas	74'794,460	1,503'662,709	5.0% ¹
Loreto	91'231,643	2,793'280,623	3.3%
Madre de Dios	12'409,822	726'788,254	1.7%
San Martín	78'702,314	2,243'593,759	3.5%
Ucayali	43'852,329	1,450'116,887	3.0%

Fuente: Elaboración propia.

Puede notarse los mayores montos asignados en las regiones Loreto y San Martín, pero que relativamente apenas alcanzan el 3.3% y 3.5%, respectivamente del total de recursos de su presupuesto final. Cabe destacar a las regiones de Ucayali y Madre de Dios, donde las asignaciones son bastante reducidas tanto en cifras absolutas como relativas. Al respecto, debemos precisar que según el patrón de medición de la desnutrición crónica de la Organización Mundial de la Salud, las cifras de desnutridos en las regiones estudiadas son importantes, ya que en tres de las cinco se sobrepasa el promedio nacional, y las otras dos están muy cercanas. Existen, por tanto, importantes carencias nutricionales en las regiones señaladas, pero al parecer, los recursos asignados no son suficientes, ya que las asignaciones en algunas regiones son todavía muy reducidas.

Es necesario traer a colación otro indicador de la calidad de la salud de los niños: el nivel de anemia. Según la misma fuente, el promedio nacional de anemia en los niños y niñas de 6 a 59 meses de edad en el 2012 fue de 32.9%, cifra de por sí bastante considerable, aunque menor a la del 2009 (37.2%). Estos índices no dejan de ser importantes solo en términos de salud, sino también para el desarrollo de las capacidades de las personas.³²

Como puede notarse, existen importantes indicadores básicos que muestran la afectación de la salud de los niños y niñas menores de 5 años, pero al parecer, los recursos para atenderlos son insuficientes y es imprescindible modificarlos.

32. Las cifras de anemia de los niños de las regiones estudiadas son bastante críticas: Amazonas 39.3%; Loreto 49.5%; Madre de Dios 39.9%; Ucayali 39.9%; San Martín 24%.

Además, al no tener mayor información para identificar a determinadas poblaciones —como en el caso de los NNA indígenas—, por motivos de ubicación y patrones culturales, es posible que no lleguen a ser considerados totalmente en las asignaciones presupuestarias, como lo señalan algunos indicadores básicos relacionados con la salud y educación.

En el caso del Programa Educativo Logros de Aprendizaje (PELA), la situación no es muy diferente. Nótese en el Cuadro N° 14 que las regiones de Loreto y San Martín son las que tienen las mayores asignaciones del programa, aunque tampoco es demasiado, ya que relativamente la región Ucayali, con menores recursos presupuestados y gastados, asigna más del 15% del total de su presupuesto, superando a la región Loreto.

Los problemas relacionados con los logros en el aprendizaje de los niños y niñas son múltiples. Aparte de los que tienen que ver con la calidad de la salud y nutrición están los que tienen que ver con las condiciones mínimas para el aprendizaje: adaptación cultural, infraestructura adecuada, calidad y capacidad de los docentes y currícula pertinente, entre los más importantes.

Como se ha señalado en el acápite correspondiente a la situación de la niñez indígena en el área educativa, los problemas son variados. Uno de los más importantes es el de los profesores que no hablan la lengua del pueblo donde enseñan, es decir, existen graves dificultades de comunicación para la enseñanza porque los profesores hablan lenguas distintas a las de sus alumnos. Ello de por sí afecta a un tercio de la población escolar indígena, con graves consecuencias para la calidad de la educación.

Cuadro N° 13
Importancia relativa del programa PELA respecto al gasto total según regiones, 2012

Regiones	PIM por regiones	PIM gobierno regional	Peso relativo
Amazonas	183'225,154	1,503'662,709	12.2%
Loreto	386'442,041	2,793'280,623	13.8%
Madre de Dios	62'559,186	726'788,254	8.6%
San Martín	371'851,890	2,243'593,759	16.6%
Ucayali	222'600,106	1,450'116,887	15.4%

Fuente: Elaboración propia.

A ello se sumarían las diferencias culturales inadecuadas, como la incompatibilidad de los horarios escolares con la educación familiar y productiva, así como la no incorporación de conocimientos propios, que afectarían la identidad, el arraigo, y la pérdida gradual de la destreza en el uso de las herramientas e instrumentos para la vida en su territorio.

Respecto a la disponibilidad de infraestructura básica y necesaria para que los niños y niñas de pueblos indígenas puedan lograr mayores y mejores condiciones para el aprendizaje, la situación es bastante precaria en las regiones estudiadas. La mayoría de sus escuelas carece del servicio de agua conectadas a una red pública, baños o sanitarios, y del servicio de alumbrado eléctrico.

Como puede notarse, existen carencias básicas que requieren de la mayor inversión del Estado y que son necesarias para el cumplimiento de los objetivos educativos, así como para garantizar el pleno derecho a la educación pública y de calidad. Los montos presupuestados, como aparecen expresados en el Cuadro N° 14, si bien son complementarios a los necesarios para cumplir con los requerimientos mínimos, son todavía insuficientes.

Respecto al Programa Salud Materno Neonatal, la participación de las regiones en el presupuesto total de la región es ínfima, como puede verse en el Cuadro N° 15. En el caso de Madre de Dios es casi inexistente, pues apenas llega al 1.4%; mientras que en las demás regiones (como las de San Martín, Loreto y Ucayali) no llegan ni al 2%. Solo la región Amazonas aporta el 2.3% del total de su presupuesto regional a este programa.

Todo ello se suma a otras carencias de servicios básicos, como el agua, ya que solo el 13% de la población indígena se abastece de este servicio que proviene de una conexión a una red pública, o de los servicios relacionados a la eliminación de desechos, donde predomina la incineración o el entierro de la basura, la utilización de pozos, o simplemente el abandono a cielo abierto, lo que da lugar a que se eleven los riesgos de contaminación y latencia de enfermedades que ponen en riesgo la salud y la vida de los niños y niñas.

Cuadro N° 14
Importancia relativa del programa SMN respecto al gasto total según regiones, 2012

Regiones	PIM SMN	PIM gobierno regional	Peso relativo
Amazonas	34'092,741	1,503'662,709	2.3%
Loreto	42'766,662	2,793'280,623	1.5%
Madre de Dios	9'865,145	726'788,254	1.4%
San Martín	27'251,405	2,243'593,759	1.2%
Ucayali	24'934,188	1,450'116,887	1.7%

Fuente: Elaboración propia.

VII. CONCLUSIONES GENERALES

El estudio corrobora la escasa información del presupuesto público asignado a los NNA del Perú y particularmente de los NNA de pueblos indígenas. No es posible conocer a cabalidad cuánto invierte el Estado en ellos para hacer el seguimiento del gasto y con ello evaluar las políticas públicas orientadas a la atención de sus derechos.

Sin embargo, la información disponible de los presupuestos más relacionados a ellos (los programas estratégicos presupuestales PAN, PELA y SMN) de las regiones donde habita la mayor cantidad de NNA de pueblos indígenas nos muestra algunas aproximaciones. Una primera constatación es que en las cinco regiones donde vive la mayor cantidad de NNA de pueblos indígenas, las asignaciones presupuestales, a través de estos programas estratégicos, no permiten cumplir a cabalidad la atención a sus derechos humanos. Existen graves limitaciones de parte del Estado para atender requerimientos básicos relacionados a la salud, nutrición, educación y protección, entre otros derechos.

Otra constatación es que en estas cinco regiones los presupuestos totales asignados en el período de análisis no fueron totalmente gastados. Es decir, existen problemas para la gestión del gasto público en las regiones, aun cuando los NNA de pueblos indígenas evidencian graves carencias en la atención de sus principales derechos.

Las asignaciones presupuestales para el Programa Articulado Nutricional en las regiones estudiadas evidencian los reducidos montos asignados respecto al presupuesto total de las respectivas regiones, aun cuando la mayoría (tres de las cinco regiones) tiene tasas de desnutrición crónica de niños y niñas menores de 5 años más elevadas que las del promedio nacional.

En el caso del Programa Educativo Logros de Aprendizaje, los montos presupuestales asignados son significativamente mayores a los del PAN. En cuatro de las regiones estudiadas sobrepasan el 12% del PIM de sus respectivos gobiernos regionales. Sin embargo, las dificultades relacionadas con los logros de aprendizaje son múltiples, entre ellas, las relacionadas a la salud y la nutrición (como hemos visto, con muy reducidas asignaciones presupuestales), adaptación cultural, no incorporación de conocimientos propios en la currícula escolar, así como serias dificultades de comunicación entre maestros y alumnos porque los maestros no hablan la misma lengua de sus alumnos.

La situación de la salud materna y neonatal en las cinco regiones no es la mejor. Los recursos del presupuesto público asignados son ínfimos, incluso cercanos al 1% respecto del presupuesto de la región. Si a ello se añade las carencias de servicios básicos como agua y desagüe, los riesgos para la salud de los NNA no dejan de ser alarmantes.

Sin embargo, desde una mirada general puede observarse, con cierto optimismo, cómo en los tres programas analizados el enfoque de interculturalidad está cada vez más presente y está generando estudios y evaluaciones que ponen una mirada concreta en la población indígena, pero cabe señalar que todavía quedan serios retos que afrontar —tanto en las fases de diseño, ejecución y evaluación de los mismos— para poder afirmar que el enfoque está completamente integrado en la estructura y funcionamiento de los programas.

Uno de los desafíos más importantes es adoptar un enfoque de derechos de pueblos indígenas en la aplicación de estos programas en zonas donde esté presente esta población, superando así el enfoque de interculturalidad. Esto permitirá, por un lado, asegurar la aplicación de derechos como la participación o la consulta, y contar con una base orientadora más clara. El enfoque de derechos permitirá no solo contar con un marco definido de aquello que el Estado debe respetar y garantizar, sino que además permitirá tener un análisis claro de actores donde el peso de los retos a superar no recaiga en las circunstancias y aspectos culturales de la población sino en la falta de aplicación de derechos por parte de las instituciones públicas y su consiguiente adaptación para poder superarla.

En base a los tres mecanismos de aplicación que nos ofrecen el mismo Convenio 169 de la OIT —consulta previa, libre e informada, participación, y acción coordinada y sistemática por parte del Estado—, podemos hacer una evaluación de cómo los programas han hecho uso de los mismos. Excepto por el ejercicio e intento inconcluso llevado a cabo en el entorno del PAN, existe una ausencia generalizada de procesos de consulta sobre los programas en su aplicación a comunidades y pueblos indígenas. Y no solo no se han realizado sino que tampoco se plantea la intención de llevarlos a cabo en el futuro ni tampoco son mencionados cuando los programas hablan del “enfoque de interculturalidad”.

La ausencia, sistemática, de procesos participativos de los pueblos indígenas en las fases de diseño, ejecución y evaluación de los programas es otro de los desafíos principales que estos programas deberían de enfrentar, generando para ello espacios participativos desde el nivel nacional (con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas) hasta aquellos ámbitos regionales y locales.

Al hablar de programas estratégicos y sociales es importante tener en cuenta el artículo 7.1 del Convenio, que dice: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional

susceptibles de afectarles directamente”.

En lo que respecta a la aplicación del tercer mecanismo —el deber del Estado de contar con una acción coordinada y sistemática—, queda aún mucho por hacer. Con excepción del Programa Educativo Logros de Aprendizaje, que ya cuentan con la DGEBR en su estructura de funcionamiento, la ausencia de instituciones con el mandato de proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas —como el CENSI (Centro Nacional de Salud Intercultural) o el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura— perpetúa la invisibilización de los derechos concretos de la población indígena en el país y la correspondiente falta de atención de los programas estratégicos.

También es importante señalar la necesidad de adoptar un enfoque de derechos que supere las visiones asistencialistas de muchos de estos programas, y que sea una contribución para la construcción de una ciudadanía empoderada, informada, activa y responsable con su propio desarrollo.

ANEXOS

ANEXO N° 1

Listado de regiones y provincias con mayor presencia de comunidades nativas amazónicas

Región	Provincia	Población total	Población indígena	% de población indígena respecto al total
Loreto	Maynas	492,992	22,508	4.57%
	Alto Amazonas	104,667	20,039	19.15%
	Loreto	62,165	19,759	31.78%
	Mariscal Ramón Castilla	54,829	6,234	11.37%
	Requena	65,692	4,540	6.91%
	Ucayali	61,816	7,357	11.90%
	Dátem del Marañón	49,571	21,251	42.87%
	TOTAL	891,732	101,688	11.40%
Madre de Dios	Tambopata	78,523	1,757	2.24%
	Manu	20,290	2,151	10.60%
	Tahuamanu	10,742	97	0.90%
	TOTAL	109,555	4,005	3.66%
San Martín	Moyobamba	115,389	1,163	1.01%
	Bellavista	49,293	117	0.24%
	El Dorado	33,638	2,007	5.97%
	Huallaga	24,448	44	0.18%
	Lamas	79,075	14,004	17.71%
	Picota	37,721	222	0.59%
	Rioja	104,882	2,793	2.66%
	San Martín	161,132	521	0.32%
	Tocache	72,346	545	0.75%
TOTAL	677,924	21,416	3.16%	
Ucayali	Coronel Portillo	333,890	13,217	3.96%
	Atalaya	43,933	22,206	50.55%
	Padre Abad	50,590	1,380	2.73%
	Purús	3,746	3,604	96.21%
	TOTAL	432,159	40,407	9.35%
Amazonas	Bagua	71,757	16,890	23.54%
	Condorcanqui	43,311	35,263	81.42%
Ayacucho	Huanta	93,360	154	0.16%
	La Mar	84,177	77	0.09%
Cajamarca	San Ignacio	131,239	988	0.75%
Cusco	Calca	65,407	23	0.04%
	La Convención	166,833	14,705	8.81%
	Paucartambo	45,877	272	0.59%
	Quispicanchi	82,173	230	0.28%
Huánuco	Puerto Inca	31,032	2,594	8.36%
Junín	Chanchamayo	168,949	19,042	11.27%
	Satipo	193,872	54,595	28.16%
Pasco	Oxapampa	81,929	16,414	20.03%

ANEXO N° 2

Población censada en las comunidades nativas amazónicas por sexo, según grupo quinquenal de edad, 2007

Grupo quinquenal de edad	Total	Hombre	Mujer
Total	332,975	173,758	159,217
0 a 4	59,636	29,878	29,758
5 a 9	52,848	26,702	26,146
10 a 14	45,632	23,749	21,883
15 a 19	34,172	17,219	16,953
20 a 24	28,474	14,495	13,979
25 a 29	24,946	13,373	11,573
30 a 34	19,499	10,607	8,892
35 a 39	18,033	9,540	8,493
40 a 44	13,979	7,903	6,076
45 a 49	11,251	6,318	4,933
50 a 54	7,813	4,430	3,383
55 a 59	5,850	3,401	2,449
60 a 64	4,352	2,472	1,880
65 a 69	2,698	1,550	1,148
70 a 74	1,639	932	707
75 a 79	1,104	662	442
80 y más	1,049	527	522

Fuente: Il Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007 - Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
Página web del Instituto del Bien Común (IBC): <http://www.ibcperu.org/>

Fuente: INEI - Il Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007.
Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

ANEXO N° 3

Población censada en las comunidades nativas amazónicas por nivel de educación y asistencia escolar, según edad, 2007

Edad	Total		Primaria		Secundaria		
	Total	%	Total	%	Total	%	
Total	96,405	76,330	80,417	63,922	15,988	12,408	77.6
6 años	4,999	4,279	4,999	4,279	...	...	...
7 años	9,105	8,027	9,105	8,027	...	...	...
8 años	9,606	8,564	9,606	8,564	...	...	...
9 años	9,125	8,132	9,125	8,132	...	...	...
10 años	10,254	9,060	10,254	9,060	...	...	...
11 años	8,289	7,382	8,289	7,382	...	...	...
12 años	9,435	8,045	8,445	7,172	990	873	88.2
13 años	8,170	6,706	6,157	4,880	2,013	1,826	90.7
14 años	7,481	5,593	4,609	3,117	2,872	2,476	86.2
15 años	7,256	4,710	3,848	1,903	3,408	2,807	82.4
16 años	6,274	3,290	3,054	924	3,220	2,366	73.5
17 años	6,411	2,542	2,926	482	3,485	2,060	59.1

ANEXO N° 4

Población censada de 15 y más años de edad en las comunidades nativas amazónicas por sexo y condición de analfabetismo, según grupo quinquenal de edad, 2007

Grupo quinquenal de edad	Total		Hombre		Mujer		
	Total	%	Total	%	Total	%	
Total	174,859	33,963	93,429	11,041	81,430	22,922	28.1
15 a 19	34,172	2,532	17,219	787	16,953	1,745	10.3
20 a 24	28,474	3,058	14,495	912	13,979	2,146	15.4
25 a 29	24,946	3,283	13,373	881	11,573	2,402	20.8
30 a 34	19,499	3,013	10,607	871	8,892	2,142	24.1
35 a 39	18,033	3,700	9,540	992	8,493	2,708	31.9
40 a 44	13,979	3,502	7,903	1,144	6,076	2,358	38.8
45 a 49	11,251	3,374	6,318	1,017	4,933	2,357	47.8
50 a 54	7,813	2,837	4,430	916	3,383	1,921	56.8
55 a 59	5,850	2,490	3,401	915	2,449	1,575	64.3
60 a 64	4,352	2,321	2,472	936	1,880	1,385	73.7
65 a 69	2,698	1,492	1,550	644	1,148	848	73.9
70 a 74	1,639	990	932	434	707	556	78.6
75 a 79	1,104	658	662	313	442	345	78.1
80 a 84	533	362	264	137	269	225	83.6
85 y más	516	351	263	142	253	209	82.6

... No corresponde a edad.

Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Fuente: INEI - II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

ANEXO N° 5

**Población censada de 15 y más años de edad en las comunidades
nativas amazónicas por sexo, según nivel de educación alcanzado, 2007**

Nivel de educación	Total	Hombre	Mujer
Total	174,859	93,429	81,430
Sin nivel	32,303	10,814	21,489
Inicial	367	132	235
Primaria	82,786	42,912	39,874
Secundaria	50,201	32,971	17,230
Sup. no univ. incompleta	2,937	2,138	799
Sup. no univ. completa	2,662	1,921	741
Sup. univ. incompleta	1,335	968	367
Sup. univ. completa	2,268	1,573	695

Fuente: INEI – II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana, 2007.

Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

ANEXO N° 6

**Porcentaje de centros educativos en comunidades indígenas
que desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los alumnos**

	Inicial 1/ 2012	Primaria 2012
PERÚ	12.4	12.1
Área		
Urbana	9.1	10.6
Rural	12.5	12.1
Pueblo indígena 2/		
Achuar (Achual) - Shiwiar	5.6	12.5
Aimara	8.9	8.8
Amahuaca	a	0.0
Amarakaeri (Harakbut)	0.0	0.0
Arabela	0.0	0.0
Arazaeri (Harakbut)	a	0.0
Ashaninka	12.8	10.2
Ashaninka	22.2	60.0
Awajún (Aguaruna)	22.5	25.6
Bora	0.0	33.3
Capanahua	a	0.0
Cashibo – Kakataibo	20.0	0.0
Cashinahua	0.0	0.0
Chamicuro / Kukama Kukamiria	a	0.0
Culina	0.0	0.0
Ese eja	0.0	0.0
Huitoto / Meneca	0.0	0.0
Huitoto / Murui	0.0	0.0
Huitoto / Muinani	a	a
Ikitu	0.0	0.0
Jaqaru	100.0	50.0
Jebero / Chayahuita	a	0.0
Jíbaro / Achuar	a	0.0
Kandozi – Chapra	0.0	0.0
Kichwa	0.0	16.7
Kisamberi / Sapiteri / Amarakaeri (Harakbut)	a	0.0
Kukama Kukamiria	3.4	8.5
Matsigenka	20.8	10.8
Marinahua	0.0	0.0
Mastanahua	a	a
Matsés (Mayoruna)	50.0	38.5
Murui Muinani (Huitoto)	0.0	0.0
Nomatsigenga	0.0	0.0

Ocaina	a	50.0
Orejón	a	0.0
Pukirieri (Harakbut)	a	0.0
Quechua	11.9	10.3
Quechua del Napo (Kichwaruna)	0.0	0.0
Quechua Lamista (Llacuash)	2.9	6.7
Secoya	0.0	50.0
Sharanahua / Marinahua	100.0	0.0
Shawi (Chayahuita)	27.3	28.7
Shipibo – Konibo	12.3	23.5
Shiwilu (Jebero)	100.0	50.0
Tikuna	30.8	24.0
Toyoeri / Amahuaca / Matsigenka	0.0	0.0
Toyoeri / Shipibo-Konibo / Ese eja / Arazaeri / Matsigenka	a	0.0
Urarina	0.0	3.8
Wachiperi (Harakbut)	0.0	0.0
Wampis	26.3	40.5
Yagua	0.0	24.2
Yaminahua	0.0	0.0
Yanesha (Amuesha)	0.0	12.5
Yine (Piro)	33.3	40.0

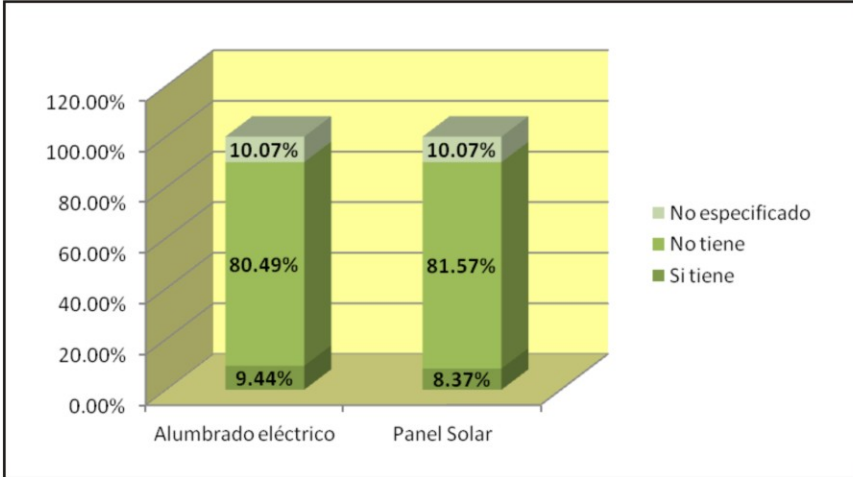
1/ Excluye programas no escolarizados de educación inicial.

2/ Corresponden a más de un pueblo étnico que se encuentran dentro de una misma comunidad.

a: No aplica.

Fuente: Ministerio de Educación. Estadísticas de la Calidad (ESCALE). 2014 Perú.

ANEXO N° 7
Servicio de alumbrado en el total de los niveles educativos,
según disponibilidad del servicio, 2007



Fuente: INEI – II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana.
Censos Nacionales 2007. XI de Población y VI de Vivienda. Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27337) (2000).
- Constitución Política del Perú (1993).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (1984).
- Convención de Belem do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW (1979).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965).
- Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (1980).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convenio 169 OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989).
- Convenio 182 OIT sobre las peores formas del trabajo infantil (1999).
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. *La Situación de los Pueblos Indígenas del Mundo*. (2010).
- Diario "El Peruano". (Agosto de 2002). *Ley 27818 "Ley para la educación bilingüe intercultural"*.
- Dourojeanni, Marc; Barandiarán, Alberto y Dourojeanni, Diego. (2009). *Amazonía Peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significan para el futuro?* ProNaturaleza - Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, Lima, Perú.
- Ministerio de Salud. *Estrategia Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas*.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Estado de la Niñez Indígena en el Perú*. (2010)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). *Suicidio Adolescente en Pueblos Indígenas – Tres estudios de caso*. 2012

- Jurisprudencia de los órganos de interpretación del Sistema de Naciones Unidas.
- Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva: Decreto Ley 22175.
- Ley General de Salud – Ley 26842, modificada por la Ley 27604.
- Naciones Unidas – Comité de los Derechos del Niño. *Observación General N° 11 (2009). Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*. 50º período de sesiones. Ginebra, 12 a 30 de enero de 2009.
- OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 2a. ed. Lima, 2007.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021.
- Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales (1988).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Edición, diagramación e impresión

*V*ictor

*L*ópez

*G*uzmán

Pje. Santa Rosa 191-501, Lima
Teléfonos: 731 2457 / 9595 52765
e mail: guzlopster@gmail.com
www.guzlop-editoras.com
Esta edición consta de 500 ejemplares.
Lima, Julio de 2015