

Articulación interinstitucional y el problema de la indocumentación en las comunidades nativas del VRAEM – Junín

Inter-institutional articulation and the problem of undocumentedness in the native communities of the VRAEM – Junín

Carlos Loaiza Ortega, Flor Chávez Zambrano y
Víctor Lara Hernández

Resumen

El presente artículo aborda la constitución de un actor social en la Provincia de Satipo (Junín): Red por la Documentación y Acceso a Derechos (RDAD). Brinda una aproximación para comprender el valor público y los procesos de gobernanza impulsados por las instituciones que conformaron esta organización entre los años 2015 y 2017. También brinda información sobre la participación de las comunidades nativas en dicha red, con la finalidad de reducir los niveles de indocumentación que las afectan. Las conclusiones más importantes son cuatro: (i) la ciudadanía del VRAEM-Junín, a través de esta red, cuenta con una estrategia de intervención (atenciones integrales); (ii) la red promueve la consolidación de ciudadanía al facilitar la obtención del DNI; (iii) la red genera cercanía entre el Estado y las comunidades nativas, y (iv) la red se consolida como un espacio de gobernanza en favor de las poblaciones vulnerables del VRAEM-Junín.

Palabras Clave

Valor público, gobernanza, interculturalidad, identidad y comunidades nativas.

Abstract

This article deals with the constitution of a social actor in the Province of Satipo (Junín): Network for Documentation and Access to Rights. It provides an approximation to understand the public value and governance processes promoted by the institutions that make up this organization between 2015 and 2017. It also provides information on the participation of native communities in this network, in order to reduce the levels of lack of documentation that affect them. The most important conclusions are four: (i) the citizens of VRAEM-Junín, through this network, have an intervention strategy (Comprehensive Care); (ii) the network promotes the consolidation of citizenship by making it easier to obtain a National Identification Document; (iii) the network generates closeness between the State and the native communities, and (iv) the network is consolidated as a governance space in favor of the vulnerable populations of the VRAEM-Junín.

Keywords

Public value, governance, interculturality, identity and native communities.

Introducción

El estar debidamente documentado es importante para todo ciudadano, pues le permite el acceso a la institucionalidad del Estado. Lamentablemente, en el Perú, la indocumentación es un problema que afecta a muchos peruanos y peruanas. Este problema se complejiza más cuando centramos nuestra mirada en las personas que constituyen las poblaciones en estado de vulnerabilidad del país; para quienes el Acta de Nacimiento y el Documento Nacional de Identidad (DNI) representan el acceso a derechos, programas y servicios que garantizan su sobrevivencia.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) es el ente rector en el Perú constituido para enfrentar y resolver el problema de la Indocumentación. La información emitida hasta el año 2016 indica que se ha logrado documentar al 99,2% de los peruanos¹. Este dato alentador, sin duda, podría generar la errónea idea, tanto en la población como en diversas instituciones públicas y privadas, de que la indocumentación es un problema, prácticamente, resuelto. Sin embargo, es necesario precisar que ese 0,8% de indocumentados que tiene el país representa a las poblaciones más pobres y en estado de vulnerabilidad (comunidades nativas, personas con discapacidad, comunidades campesinas, etc.); y, a su vez, a aquellas poblaciones más dispersas y alejadas de nuestra complicada geografía. Resolver este grave problema exige a instituciones como el Reniec maximizar esfuerzos para impulsar políticas de articulación interinstitucional que faciliten la atención integral de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Lo señalado líneas arriba constituyó la motivación para el desarrollo del estudio *Articulación interinstitucional y el problema de la indocumentación en las comunidades nativas del VRAEM – Junín*. Cabe precisar que este estudio se realizó en el marco de la elaboración de la tesis para obtener el grado de Magister de la Maestría en Gerencia Social, con mención en Participación Comunitaria, por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). De

¹ Data elaborada, en el año 2016, por la Sub Gerencia de Fomento de la Identidad de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social del Reniec, a partir de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) – INEI. (En el año 2021, la Sub Gerencia de Fomento de la Identidad se fusionó con la Sub Gerencia de Registro Itinerante en la actual Sub Dirección de Fortalecimiento de la Identificación).

esta manera, lo que se compartirá a continuación es un adelanto de los resultados obtenidos.

El eje central de la investigación fue comprender el proceso de constitución e intervención de un nuevo actor social en el VRAEM² -Junín, así como sus aportes en la resolución del problema de la indocumentación.

Este nuevo actor es el resultado de la política estratégica fomentada por el Reniec a nivel nacional, a través de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS)³. Esta política responde a los lineamientos desarrollados en el “Plan Nacional Perú Contra La Indocumentación 2011-2015” (PNPCI); el cual, entre otras cosas, propone fomentar espacios de gobernanza —entendiéndose como la capacidad de gestionar los asuntos públicos desde las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, de manera eficaz y participativa— que enfrenten el problema de la indocumentación.

En función de lo señalado, el estudio analizó la articulación y conformación de la Red por la Documentación y Acceso a Derechos (RDAD), entre los años 2015 y 2017, a partir de la siguiente pregunta: ¿cuál es el valor público generado por el trabajo de la RDAD en las comunidades nativas del VRAEM-Junín?

Este artículo se encuentra dividido en seis secciones. La primera, precisa la metodología y técnicas de investigación desarrolladas en el estudio. La segunda, hace un breve análisis del marco contextual donde se desarrolla la indocumentación, presentando algunos datos estadísticos y características sociodemográficas de las comunidades nativas del VRAEM-Junín. La tercera, centra su mirada en el problema de la indocumentación y los registros civiles de las comunidades nativas. La cuarta, analiza el modelo de gestión desarrollado por esta red interinstitucional, tomando en cuenta la estructura orgánica y los roles. La quinta, presenta los resultados obtenidos. Por último, la sexta parte del artículo brinda una serie de reflexiones, a modo de conclusiones, en torno al proceso desarrollado por esta red interinstitucional.

² Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro.

³ Desde el año 2021 se denomina Dirección de Restitución de la Identidad y Apoyo Social.

1. Metodología

La metodología de trabajo utilizada es de carácter cualitativo. Se basa en el interés por desarrollar una metodología que nos permita explorar una problemática social desde la perspectiva y significados que los propios sujetos y actores sociales le dan a dicha situación. Es decir, partimos de la premisa desde la cual es posible conocer el proceso de documentación en las comunidades nativas del VRAEM-Junín, a través de métodos y técnicas que nos permitan “capturar” la racionalidad y subjetividad de los representantes de las diversas instituciones que conforman esta red interinstitucional y de los propios ciudadanos.

Al respecto, Teresa Tovar (2016, p. 120) nos señala que una de las utilidades del método cualitativo radica en su capacidad de ayudarnos a comprender los acontecimientos desde la mirada de los sujetos. Ella nos dice: “Los métodos cualitativos son de mucha utilidad para comprender los acontecimientos desde la subjetividad, desde los significados que los sujetos atribuyen a situaciones específicas de la realidad, particularmente las conductas y también las creencias y los valores”.

La investigación definió criterios metodológicos que nos permitieron orientar y perfilar con mayor claridad nuestro objeto de estudio. A continuación, presentaremos las dimensiones y características de la muestra, población o universo, método de muestreo, tamaño de la muestra y método de selección de los elementos de la muestra:

Método de muestreo: El método de muestreo aplicado es no probabilístico. Dicho método nos permitió determinar la significancia y la relevancia de la muestra seleccionada. El tipo de muestreo no probabilístico elegido fue el de juicio o conveniencia.

Tipo y tamaño de la muestra seleccionada: La muestra seleccionada es significativa, y se encuentra comprendida por 11 miembros de la red (funcionarios de gobiernos locales e instituciones públicas, registradores civiles y organizaciones indígenas) y por ciudadanos de 03 comunidades nativas del VRAEM - Junín.

A continuación, se detalla quienes participaron de nuestra muestra:

- 01 gerente de Desarrollo Social y Humano de la Municipalidad de Satipo.
- 01 gerente de Desarrollo de Pueblos Indígenas de la Municipalidad Provincial de Satipo.
- 01 jefe de Salud del SIS y del Padrón Nominal de la Municipalidad Provincial de Satipo.
- 02 jefes de los Registros Civiles de los gobiernos distritales de: Mazamari y Pangoa.
- 01 responsable de Desarrollo Social de la Municipalidad Distrital de Vizcatán del Ene.
- 01 coordinador de Atención al Usuario del SIS en la región Junín.
- 01 coordinador regional de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social Reniec-Huancayo.
- 01 presidente de la Central Asháninka del Río Ene (C.A.R.E).
- 01 vicepresidente de la Central Asháninka del Río Ene (C.A.R.E).
- Jefe de la Unidad Territorial del Programa Juntos – Región Junín.
- 02 jefes de comunidades nativas de Boca Sonaru y Potsofeni.

Población o universo: El universo corresponde al total de la población que comprende nuestro objeto de estudio, en este caso las 18 instituciones que conforman la red.

Técnicas e instrumentos de recolección de información

- Entrevista semiestructurada.
- Observación participante.
- Encuesta de opinión.
- Revisión documental.

2. El VRAEM-Junín: datos generales

Son muchos los indicadores que permiten medir y caracterizar el nivel de exclusión social en el que viven los peruanos y peruanas (ingresos

salariales, acceso a educación, salud, etc.), siendo la indocumentación uno de ellos.

La indocumentación es la expresión de una ciudadanía limitada. Esta problemática se acentúa cuando se trata de poblaciones en situación de pobreza, como es el caso de las comunidades nativas. La carencia de documentos de identidad constituye una barrera para su inserción en el mercado laboral, en el acceso al sistema educativo y de salud, además de privarlos de los beneficios de los programas sociales.

A continuación, se presentan algunos elementos básicos para comprender el contexto donde se desarrolla la RDAD del VRAEM – Junín.

2.1. Ubicación

Según la Memoria Anual 2016, documento elaborado por la Municipalidad Provincial de Satipo, dicha provincia —ubicada en el Departamento de Junín— está conformado por nueve distritos, siendo Vizcatán del Ene el de reciente creación. Su capital es la ciudad de Satipo.

Figura 1: Mapa distrital de la Provincia de Satipo⁴



Fuente: Memoria Anual 2016 – Municipalidad Provincial de Satipo

⁴ Cabe señalar que, debido a su reciente creación en octubre del 2015, según Ley N° 30346, aún no se actualiza de manera oficial las referencias cartográficas de la Provincia de Satipo para que incluya al distrito de Vizcatán del Ene.

2.2 Demografía y grupos étnicos

La provincia de Satipo está conformada por 09 distritos y 175 comunidades nativas. Además, cuenta con una población total de 203 mil 985 personas (105 mil 233 hombres y 98 mil 752 mujeres), según información del Censo 2017, reportada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

Asimismo, otra característica de la población de Satipo y de los distritos objeto de esta investigación es el nivel de concentración de la población rural que asciende en promedio al 66%, mientras que la población urbana representa solo el 28%, tal como se señala en la siguiente tabla:

Tabla 1

Población total y por área urbana y rural					
Departamento, provincia, distrito y edades simples	Población urbana	% del total	Población urbana	% del total	Población total
Satipo	25 937	70%	11 138	30%	37 075
Coviriali	-	-	5778	100%	5778
Llaylla	-	-	6544	100%	6544
Mazamari	15 454	43%	20 265	57%	35 719
Pampa hermosa	-		3690	100%	3690
Pangoa	22 252	41%	31 988	59%	54 240
Río negro	5262	17%	25 389	83%	30 651
Río tambo	-	-	26 036	100%	26 036
Vizcatán del ene	-	-	4252	100%	4252
Total	68 905	34%	135,080	66%	203 985

Fuente: Censo 2017 – Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI

El principal tipo de población de Satipo es rural, la cual está integrada en su mayoría por pobladores pertenecientes a centros poblados y comunidades nativas.

En la provincia de Satipo habitan alrededor de 45 mil 950 pobladores de comunidades nativas pertenecientes a las etnias Ashaninka, Nomatsiguenga y Kakinte, tal como se señala en la siguiente tabla:

Tabla 2

Pobladores por etnias nativas que habitan la Provincia de Satipo				
Distrito	Asháninka	Nomatsiguenga	Kakinte	Total
Satipo	2682			2682
Coviriali	224			448
Llaylla	495	484		1958
Mazamari	2926	3151		6077
Pampa hermosa	54			108
Pangoa	8495	3128		11 623
Río negro	7808			7808
Río tambo	15 654		84	15 738
Vizcatán del ene	765			1,530
TOTAL	39 103	6763	84	47 972

Fuente: Fuente: INEI - III Censo de Comunidades Indígenas 2017; III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas.

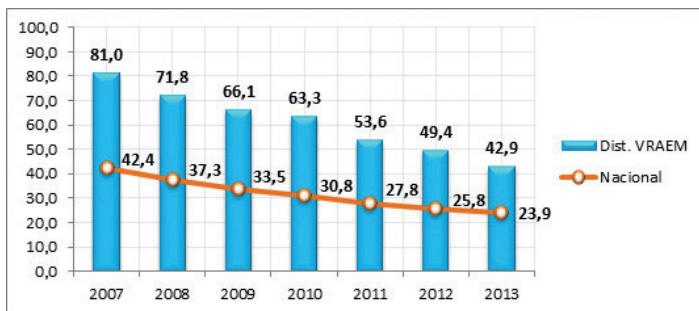
Según la tabla presentada, los distritos de Mazamari, Pangoa, Río Tambo y Satipo son los que congregan la mayor cantidad de población perteneciente a la etnia Asháninka seguidos por la etnia Nomatsiguenga. Esta información nos brinda un panorama claro del tipo de población sobre la cual interviene la RDAD.

Cabe señalar que el distrito de Vizcatán del Ene no figura en las tablas presentadas debido a que es un distrito de reciente creación de acuerdo con la Ley N° 30346, con fecha 03 de octubre del 2015.

2.3 Nivel de pobreza en el VRAEM

Según cifras del INEI (2013), el nivel de pobreza de la zona VRAEM asciende a 42,9%, mientras que el promedio a nivel nacional es 23,9%, como se muestra en la siguiente tabla:

Figura 2. Porcentaje de población en situación de pobreza, 2007-2013 – VRAEM



Nota: Datos calculado con la nueva actualización metodológica.

Con respecto a la problemática de la pobreza en el VRAEM, en la investigación elaborada por Mendoza y Leyva (2013, p. 72) se menciona lo siguiente:

En relación con el problema de la pobreza está, además, la percepción de que existe una conexión directa entre la presencia del narcotráfico y pobreza, de modo que aquellas áreas con mayor dependencia del cultivo de hoja de coca serían las más pobres.

Es así como este mismo estudio señala que “existe una relación directa entre el ingreso y la predominancia ilícita en la economía distrital”.

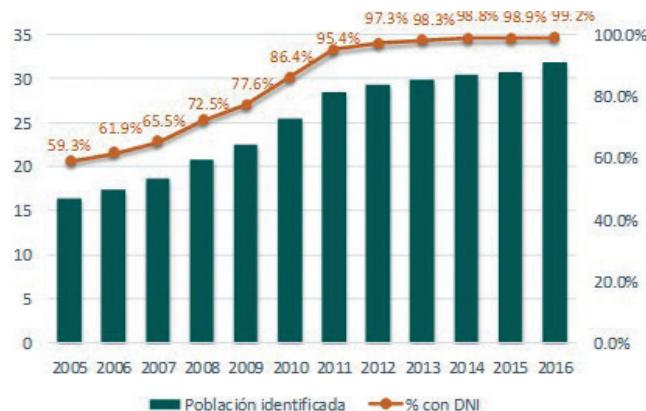
Finalmente, en esta misma investigación se menciona que los distritos de Mazamari, Pangoa y Río Tambo, pertenecientes a la Provincia de Satipo, concentran el 20,3% de las hectáreas cultivadas con hoja de coca en el VRAEM en el 2014 (Mendoza, Leyva, 2017). Asimismo, según la OEA (2013), el productor de hoja de coca de los países andinos recibe poco más del 1% del total de la ganancia de la industria de la cocaína.

3. Problemática de la indocumentación

La indocumentación se visibiliza en dos grados, la indocumentación absoluta y la indocumentación relativa. En primer lugar, la indocumentación absoluta es aquella en la que la persona no ha sido inscrita en el registro civil y, en consecuencia, no tiene acta de nacimiento y, por ende, no puede tramitar el DNI. En segundo lugar, la indocumentación relativa es la situación que comprende a personas parcialmente documentadas, que están o estuvieron inscritas en el Registro del Estado Civil y/o en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales, y que presentan diversos supuestos que obstaculizan la obtención del acta de nacimiento o el DNI, como es el caso de errores, omisiones o enmendaduras en las actas de nacimiento, destrucción y/o pérdida de los libros registrales, entre otros (Reniec, 2012).

Según información del Reniec, el 0,8% de una población estimada en 35 millones de personas fue la población indocumentada a nivel nacional en el 2016, tal y como se señala en la siguiente figura:

Figura 3. Perú: Población identificada con DNI 2005-2016 (en millones de personas)



Nota 1: En el periodo 2005 - 2010 el porcentaje de población identificada con DNI respecto a la población estimada según proyecciones de Población - INEI.

Nota 2: En el periodo 2011 - 2016 el porcentaje de población con DNI, toma como fuente de información la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) - INEI.

Fuente: INEI - Estimación y proyecciones de población por años calendarios y edades simples. Boletín especial N° 2.

Fuente: Población identificada con DNI 2005 - 2010 Reniec.

Elaboración: Subgerencia de Fomento de la Identidad del Reniec.

Sin embargo, a pesar de estos datos favorables para el país, en ámbitos de las comunidades nativas de la Amazonía peruana la situación muestra un panorama aún preocupante. Según el INEI (véase Tabla 4), el promedio de población documentada en ámbitos de comunidades nativas fue el 97,3% en el 2016.

Tabla 3
Perú: Porcentaje de población documentada en ámbito de comunidades nativas 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
%	86,7%	91,9%	95,1%	96,3%	96,6%	97,3%
Abs.	1 841 451	1 939 730	2 001 097	2 041 966	2 084 812	2 084 812

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de los Programas Presupuestales EPP (EX-ENAPRES).

De la tabla anterior se desprende que existe un 2,7% de población indocumentada en comunidades nativas. Este dato (en comparación con el 0,8% a nivel nacional, según la Figura 2) es evidencia de lo complejo que resulta documentar a estas poblaciones. Esto se debe a un conjunto de barreras que dificultan el acceso de éstas a los servicios del Reniec u otras instituciones vinculadas al ejercicio del derecho al nombre y a la identidad.

Por otro lado, según la Subgerencia de Registro Itinerante (SGRI) del Reniec, en la provincia de Satipo tenía, en el año 2016, proyección estimada de población indocumentada de 23 279 habitantes. De esta data, los distritos de Satipo, Pangoa, Mazamari, Vizcatán del Ene y Río Tambo, concentran un total de 18 674 personas con problemas de indocumentación, de los cuales 3932 y 14 741 se proyectan como casos de indocumentación absoluta y relativa, respectivamente, tal como se señala en la tabla 4.

Tabla 4
Tasa de indocumentación en la Provincia de Satipo

Departamento	Provincia	Distrito	Total Población Proyectada 2016 (INEI)	Población estimada sin DNI 2016	Total DNI caducos al 31/12/2016 (RUIPN)	Absoluta	Relativa
						Total indocum. absoluta y relativa	% de indocum. por distrito
Junín	Satipo	Coviriali	6145	107	326	433	2%
Junín	Satipo	Río Negro	28 505	498	2067	2565	11%
Junín	Satipo	Pampa Hermosa	10 489	183	593	776	3%
Junín	Satipo	Río Tambo	58 837	1,027	4358	5385	23%
Junín	Satipo	Llallá	6212	108	723	931	4%
Junín	Satipo	Mazamari	62 079	1084	1869	2953	13%
Junín	Satipo	Pangoa	62 079	1084	4564	5648	24%
Junín	Satipo	Satipo	42 241	737	3950	4687	20%
Junín	Satipo	Vizcatán del Ene	0	0	1	1	0%
			276 597	4828	18 451	23 279	100%

Fuente: Subgerencia de Registro Itinerante (SGRI – GRIAS – RENIEC – 2016).

Estos datos, aparentemente pequeños para la estadística, han representado, sin embargo, grandes retos para el Reniec en su misión de documentar a todos los peruanos y peruanas. Lo cierto es que dicha población, proporcionalmente pequeña, se encuentra dispersa y en condiciones de alta vulnerabilidad, lo que aumenta las brechas que dificultan la debida documentación y, por ende, el ejercicio pleno de su ciudadanía y de su integración al Estado.

3.1 Problemática del Registro Civil: las Oficinas de Registro del Estado Civil (OREC) en comunidades nativas del VRAEM-Junín

En un estudio elaborado por el Reniec (2014), cuyo objetivo se centró en realizar un primer diagnóstico sobre la situación y problemática de los registros civiles en poblaciones nativas, se define a la OREC en las comunidades nativas como:

... la única dependencia a la que el RENIEC autoriza la delegación de los procedimientos administrativos para el registro de los hechos y actos inscribibles relativos al estado civil de las personas: nacimientos, matrimonios, defunciones, entre otros; resoluciones judiciales o administrativas susceptibles de inscripción y demás actos que la ley señale. (Reniec, 2014)

De esa manera, la OREC —en muchos casos— es la primera institución del Estado con las que estas comunidades tienen contacto. Su importancia radica en “ser el primer nivel de atención y contacto con el Sistema Registral, a fin de garantizar el acceso al derecho constitucional de la identidad” (Reniec, 2014), derecho fundamental e inherente a las personas reconocido en la Constitución Política de 1993. A través de su función de inscripción del primer hecho vital (nacimiento), que se refleja en la generación de actas de nacimientos para posterior tramitación del DNI, se garantiza el acceso a derechos como educación, salud, acceso a programas sociales que amplían las posibilidades del Estado de garantizar oportunidades de desarrollo a dichas comunidades nativas.

De acuerdo con las cifras brindadas por el Censo de Población y Vivienda del 2017, actualmente existen en el Perú 2703 comunidades nativas registradas oficialmente. De estas, 479 cuentan con una Oficina de Registro Civil y, a su vez, 72 OREC se encuentran en la Provincia de Satipo, tal como se detalla en las tablas 5, 6 y 7, presentadas a continuación:

Tabla 5
Comunidades nativas en el Perú

Departamento	Comunidades nativas 1/	OREC con funciones delegadas 2/
Amazonas	362	61
Ayacucho	10	
Cajamarca	17	2
Cusco	100	35
Huánuco	22	3
Junín	285	96
Loreto	1170	141
Madre de Dios	37	12
Pasco	183	31
San Martín	134	22
Ucayali	383	76
Total	2703	479

1/ INEI - III Censo de Comunidades Indígenas 2017: III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas.

2/ RENIEC-Relación de OREC con funciones delegadas.

Tabla 6
Comunidades nativas y OREC de Comunidades nativas

Ámbito	Nro de CCNN 1/	OREC que func. en CCNN 2/
Satipo	175	72
Satipo	17	5
Coviriali	2	-
Llaylla	3	1
Mazamari	7	9
Pampa hermosa	2	-
Pangoa	51	20
Río Negro	23	13
Río Tambo	70	24

1/ Censos de Población y Vivienda 2007 - Instituto Nacional de Estadística e Informática

2/ Subgerencia de Integración de Registros Civiles - RENIEC (2017).

En los distritos que son parte del ámbito de intervención de la RDAD, es decir, Mazamari, Pangoa, Río Tambo, Satipo y Vizcatán del Ene, se concentran 58 OREC en comunidades, según se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 7
OREC de Comunidades nativas de los distritos objeto de la red

Distrito	Nº de OREC
Satipo	5
Mazamari	9
Pangoa	20
Rio Tambo	24
Vizcatán del Ene	0
Total	58

Fuente: Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social - Reniec (2017)

Una de las principales causas del problema de la indocumentación es la precariedad institucional de las OREC, situación que se ve reflejada en su inadecuado desempeño y cumplimiento de funciones. El Estado, el Reniec y las municipalidades deben garantizar la sostenibilidad del Registro Civil atendiendo un conjunto de problemas (Reniec, 2017). Esta es la situación de las OREC a las que acuden las poblaciones más pobres y excluidas de nuestro país y que, además, explicaría las tasas de indocumentación que aún subsisten en regiones como Junín, donde hay una fuerte presencia de comunidades nativas.

4. La red por dentro: análisis del modelo de gestión de la red por la documentación y acceso a derechos en la provincia de Satipo

Después de haber señalado algunos aspectos sobre el problema de la indocumentación en las comunidades nativas del VRAEM-Junín, es necesario analizar el modelo de gestión que se impulsa desde la Red

por la Documentación y Acceso a Derechos en la Provincia de Satipo. En este sentido, se analizará las características, objetivos, resultados y enfoques que movilizan el accionar de esta organización. Luego, se brindará información sobre los actores, sus roles, y las estrategias implementadas por esta red.

4.1 ¿Cómo está organizada?

A inicios del año 2015, el Reniec, a través de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS), comenzó a buscar nuevos caminos que permitiesen reducir significativamente las brechas de indocumentación principalmente en las regiones donde conviven comunidades nativas. Estas concentran el mayor nivel de indocumentación a nivel nacional debido a su dispersión geográfica y por los altos costos que les demanda desplazarse para acceder a servicios públicos.

En este contexto, en el año 2015 se creó la RDAD como un modelo de organización en red que permite enfrentar el flagelo de la indocumentación, principalmente de las comunidades nativas. Dicho modelo fue promovido por un conjunto de instituciones públicas y de la sociedad civil (las cuales se mencionarán en el desarrollo del presente artículo). Estas plantearon la necesidad de fomentar espacios participativos para mejorar el acceso a la documentación de las poblaciones en situación de vulnerabilidad social y promover el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos del VRAEM – Junín.

Principalmente, el modelo de organización en red se sustenta en la lógica de relaciones y vínculos entre los actores. Además, se complementa con el establecimiento de una estructura que tiene como principales funciones la dirección, el asesoramiento y la promoción. A continuación, se presentan cada una de las unidades que conforman la mencionada estructura, así como quienes la conforman:

Presidencia Ejecutiva

Ejerce la dirección general y la máxima representación política del espacio de gobernanza. Es el actor convocante y quien sistematiza los acuerdos que se deliberan en las reuniones de la red. Está a cargo de la Municipalidad provincial de Satipo, las gerencias de Desarrollo Social Humano y de Pueblos indígenas.

Secretaría y Asesoramiento Técnico

Brinda asistencia técnica a los actores que conforman la RDAD. Además, cumple la función de enlace entre la Presidencia Ejecutiva y las unidades de promotoría de la red. Está conformada por la Coordinación Regional GRIAS Huancayo, la Central Asháninka del Río Ene (CARE), la Central Asháninka del Río Tambo (CART) y los registros civiles de los gobiernos locales pertenecientes al ámbito territorial del VRAEM – Junín.

Unidad Promotora de la Identidad

Es la unidad encargada de difundir y sensibilizar a las comunidades nativas del VRAEM – Junín sobre la importancia de las «Ferias de Servicios Públicos» organizados desde la RDAD. Dicha unidad está conformada por los programas sociales JUNTOS, Pensión 65, el Sistema Integral de Salud, Defensoría del Pueblo y el Poder Judicial.

4.2 ¿Cuáles son sus objetivos? ¿A quiénes busca atender? ¿Qué enfoques caracterizan su trabajo?

Después de presentar brevemente el modelo organizacional de la RDAD, es preciso señalar que el espacio de gobernanza analizado en el presente artículo es del tipo interinstitucional, cuyo objetivo es mejorar el acceso a la documentación de las comunidades nativas del VRAEM–Junín. En consecuencia, el cumplimiento de este objetivo central permite a la red consolidar la ciudadanía a través del derecho a la identidad.

La RDAD ha seleccionado como población objetivo a las comunidades nativas que se encuentran en los 05 distritos que conforman el VRAEM–Junín: Mazamari, Pangoa, Río Tambo, Vizcatán del Ene y Satipo. Las poblaciones indígenas presentes en el mencionado ámbito territorial pertenecen, principalmente, a las etnias asháninkas y nomatsiguengas.

Otro elemento que es pertinente presentar son los enfoques que caracterizan las acciones de la RDAD. Por ejemplo, el desarrollo humano o la interculturalidad. La aspiración principal que tiene cada uno de los actores involucrados en el proceso de gobernanza es el logro del desarrollo, entendido como:

(...) un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social (Sen, 2000, p. 92).

Tras lo expuesto, es preciso señalar que las comunidades nativas son poblaciones que han visto limitado el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales. Sin embargo, para estas comunidades no se ha concretado la —denominada— expansión de las libertades, debido a que el actual modelo de desarrollo impulsado desde el Estado se ha centrado en miradas más economicistas. La orientación de las políticas públicas y la formulación de los proyectos de desarrollo no han logrado reducir las principales brechas de exclusión social, económica y política de estas poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Esto se complementa con lo señalado por la OIT (1996, p. 20), entidad que sostiene que:

(...) en la medida que los sujetos no cuenten con los medios y capacidades que les puedan brindar la opción de participar activamente en los sistemas productivos que corresponden a la organización económica, habrá exclusión económica. Además, la exclusión política o ciudadana se da cuando los sujetos sociales carecen de derechos garantizados por una autoridad legítima, tal situación les impide

ejercer su libertad, participar en decisiones, y desenvolverse en la vida social.

De esa manera, este espacio de gobernanza planteó soluciones respecto a la exclusión social de las comunidades nativas, principalmente en lo que corresponde al derecho a la identidad como un derecho humano básico. Como se sostuvo previamente, este derecho se convierte en la llave que permite a los ciudadanos y ciudadanas, independientemente de su condición social, acceder a los otros derechos fundamentales que el Estado debe garantizar. En este sentido, Carlos Toranzo (2006, p. 607) considera que “el derecho al nombre o a la identidad es el derecho humano básico que da cuenta de la existencia de las personas y de la posibilidad de ejercer los otros derechos”.

En la Constitución Política del Perú (1993), el derecho a la identidad está considerado como parte de los derechos fundamentales de la persona. Para Marcial Rubio (1999), este cubre una amplia gama de derechos establecidos en la carta magna, según la cual, la identidad tiene una significación particular y actúa sistemáticamente como una protección adicional a la persona.

Por ello, la RDAD ejerce en su accionar el enfoque del desarrollo humano, pues parte de la premisa de que el desarrollo no se mide solo teniendo en consideración los indicadores macroeconómicos. Este enfoque se sostiene en una mirada más integral y transversal, “que articule economía, política e instituciones en función de las capacidades y derechos de las personas y de las especificidades y orientaciones valorativas de las sociedades” (Plaza, 2008, p.23).

Por otro lado, el enfoque de interculturalidad también es transversal en el funcionamiento de la RDAD, pues plantea la necesidad de reconocer las diferencias culturales, buscando generar una relación recíproca entre los distintos grupos étnicos – culturales que cohabitan en un determinado espacio (GIZ, 2013). Asimismo, es importante señalar que en la década de los noventa se empezó a prestar mayor atención a la diversidad étnico-cultural y, por

consiguiente, a la situación de las poblaciones indígenas en América Latina. A su vez, bajo la suscripción al Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el Estado debe promover la integración de los pueblos indígenas, garantizando el respeto a su cultura y prioridades concernientes a su desarrollo.

De acuerdo con estos elementos, la RDAD ha considerado fundamental incorporar en sus acciones interinstitucionales los principios planteados en el Protocolo para la Atención y Registro Intercultural de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana (2017). Dicho protocolo —elaborado por el Reniec, en coordinación con el Ministerio de Cultura— busca garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, la valoración de la diversidad cultural y el respeto de los diferentes pueblos indígenas.

Finalmente, en el marco de las acciones de carácter intercultural que promueve la RDAD para mejorar el acceso a la documentación de las comunidades nativas del VRAEM - Junín, se busca promover el respeto, el reconocimiento y la valoración por parte de las instancias del Sistema de Registro Civil, en relación con tres elementos sustanciales que forman parte de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas:

- Respeto por los nombres originarios.
- Respeto por las referencias geográficas que las poblaciones consideren para identificar su comunidad, tales como ríos, quebradas, reservas territoriales, entre otros.
- Respeto por la imagen, pintura facial y/o accesorios que son representaciones de su cultura e identidad.

4.3 ¿Quiénes integran la red? A propósito de actores y roles

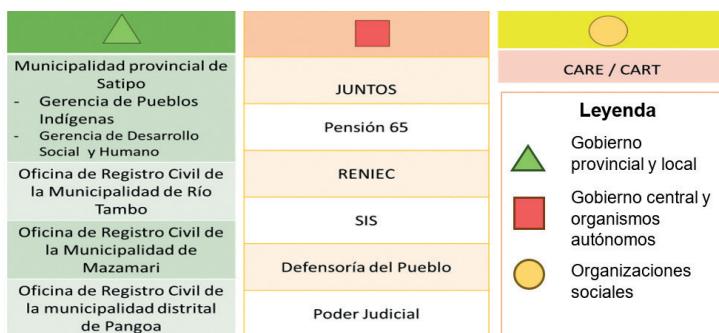
La articulación interinstitucional es uno de los enfoques que caracteriza el desarrollo de la RDAD. Dicho enfoque plantea la necesidad de enfrentar los problemas sociales desde una

perspectiva interinstitucional, siendo imprescindible que cada actor involucrado defina sus roles o competencias. Asimismo, identificar los resultados de los cuales son responsables, ya que ello contribuirá a la resolución de la problemática identificada (Bobadilla y Centurión, 2017).

Dicho esto, la RDAD convocó a un conjunto de actores relevantes del VRAEM – Junín (instituciones públicas, organizaciones indígenas⁵ y representativas de la sociedad civil), quienes desde su propio espacio promueven una plataforma política para permitir acceder a los servicios de documentación y otros derechos fundamentales a los ciudadanos de comunidades nativas. Dichos actores han establecido un conjunto de redes sociales que tienen como base fundamental la cooperación, la confianza y la solidaridad, relaciones que están permitiendo un intercambio fluido de recursos, información y oportunidades, en aras de fortalecer el capital social que se interioriza desde este espacio de gobernanza.

Teniendo en consideración este marco introductorio y con el ánimo de brindar mayor detalle sobre los actores involucrados, presentamos la figura:

Figura 4: Tipos de actores



Fuente: Elaboración propia, 2017

⁵ CARE (Central Ashaninka del Rio Ene), CART (Central Ashaninka del Rio Tambo).

Cabe señalar que los roles y responsabilidades con los cuales están comprometidos los actores posibilitan brindar mejores, adecuados y oportunos servicios en el ámbito territorial del VRAEM–Junín. Además, es preciso indicar que dichos roles fueron deliberados y consensuados colectivamente, de acuerdo con los objetivos propuestos para la red.

Para conocer la identidad de los actores y sus roles, se ha diseñado la siguiente tabla que especifica las responsabilidades que cumple cada actor:

Tabla 8
Roles de los actores involucrados en la RDAD

Nº	Institución	Roles de los actores involucrados en la RDAD
1	Gerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad Provincial de Satipo.	<ul style="list-style-type: none">• Asume la Presidencia de la Dirección Ejecutiva de la Red por la Documentación y Acceso a Derechos en la Provincia de Satipo.
2	Gerencia de Pueblos Indígenas de la Municipalidad Provincial de Satipo.	<ul style="list-style-type: none">• Asume la Presidencia de la Dirección Ejecutiva de la Red por la Documentación y Acceso a Derechos en la Provincia de Satipo.• Responsable de la traducción del castellano al asháninka de los materiales informativos que brinda cada miembro de la red.
3	Registros Civiles de los distritos de Río Tambo, Pangoa, Vizcatán del Ene Y Mazamari	<ul style="list-style-type: none">• Participa en la organización de las campañas de documentación y entregas de DNI, en el ámbito de las comunidades nativas de su jurisdicción.• Responsable de la capacitación a los registradores civiles de las comunidades nativas de la Cuenca del Río Tambo y de la Cuenca del Río Ene.
4	Pensión 65 y Juntos – Región Junín	<ul style="list-style-type: none">• Difunden las acciones operativas de la red, a través de sus gestores locales y promotores.• Responsable de elaborar los padrones de indocumentados de acuerdo con su población objetivo.
5	Poder Judicial – Programa Nacional de Acceso a la Justicia de Personas Vulnerables y Justicia en tu Comunidad.	<ul style="list-style-type: none">• Miembro Responsable de la organización de las Campañas de Rectificaciones Judiciales y/o Administrativas.• Capacita a los registradores civiles de los gobiernos locales y de las comunidades nativas sobre la temática de rectificaciones judiciales de Acta de Nacimiento.

6	Sistema Integral De Salud – Región Junín	<ul style="list-style-type: none"> • Organiza las campañas de afiliación gratuita al Sistema Integrado de Salud dirigido a la población de las comunidades nativas del VRAEM – Junín.
7	Reniec–Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacita a los registradores civiles de las comunidades nativas del VRAEM – Junín, en lo que respecta a la temática de inscripciones de actas de nacimiento ordinarias y extemporáneas, y sobre rectificación administrativas de actas de nacimiento. • Organizador de las campañas de documentación y entregas de DNI en el ámbito de las comunidades nativas del VRAEM – Junín. • Asume la responsabilidad de la Secretaría Técnica de la Red por la Documentación y Acceso a Derechos en la Provincia de Satipo.
8	Central Asháninka Del Río Ene - CARE	<ul style="list-style-type: none"> • Representan a las comunidades nativas de la Cuenca del Río Ene y de la Cuenca del Río Tambo del VRAEM – Junín, en las reuniones de la Red por la Documentación y Acceso a Derechos en la provincia de Satipo. • Difunden en el ámbito de cada comunidad nativa las actividades planificadas por la red, en coordinación con los registradores civiles y los APUS de las comunidades nativas del VRAEM – Junín.
9	Central Asháninka Del Río Tambo - CART	<ul style="list-style-type: none"> • Capacita a los miembros de la red sobre los derechos de los pueblos indígenas y las principales problemáticas relacionadas a la vulneración de los mismos.
9	Defensoría Del Pueblo – Región Junín	<ul style="list-style-type: none"> • Capacita a los miembros de la red sobre los derechos de los pueblos indígenas y las principales problemáticas relacionadas a la vulneración de los mismos.

Fuente: Elaboración propia, 2017

El cumplimiento de los roles y de las responsabilidades descritas líneas arriba tienen como finalidad optimizar los esfuerzos y los recursos de la red. Dichos roles fueron concebidos con una “mirada heurística”, ya que, constantemente, se buscó dimensionar y comprender el problema de la indocumentación del VRAEM- Junín. Para planificar las acciones interinstitucionales se tomaron en cuenta otros problemas como el narcotráfico y el terrorismo.

5. Logros y oportunidades de mejora de la red: una mirada a sus resultados y retos

Esta parte del artículo presenta una serie de logros y oportunidades de mejora que se han identificado en el proceso de funcionamiento de la RDAD. Cabe señalar que estos elementos han sido analizados colectivamente por los miembros de la red con el objetivo de optimizar y empoderar el proceso de gobernanza.

A continuación, presentamos lo indicado:

- Documentar a las poblaciones de las comunidades nativas a través del Acta de Nacimiento y del DNI representa, en términos objetivos, la piedra angular del trabajo impulsado por esta red. Para el total de instituciones que la integran, este logro es el requisito fundamental para integrar a estas poblaciones a sus respectivos objetivos institucionales. En ese sentido, uno de los hallazgos en relación con la documentación de las comunidades nativas del VRAEM-Junín evidencia que se han desarrollado cincuentainueve (59) campañas de DNI⁶ durante el año 2017 en los distritos que son parte del ámbito de intervención de la red, tal y como lo señala la siguiente tabla:

Tabla 9
Satipo: Desplazamiento y/o campañas según distrito, 2017

Departamento	Provincia	Distrito	2017
Total			59
Junín	Satipo	Satipo	10
Junín	Satipo	Coriviali	4
Junín	Satipo	Llaylla	2
Junín	Satipo	Mazamari	7
Junín	Satipo	Pampa Hermosa	3
Junín	Satipo	Pangoa	8
Junín	Satipo	Río Negro	12
Junín	Satipo	Río Tambo	13
Junín	Satipo	Vizcatan del Ene	0

Fuente: Subgerencia de Registro Itinerante (SGRI – GRIAS – RENIEC – 2017).

⁶ La información presentada en la tabla se refiere a las campañas itinerantes para trámites de DNI organizadas por la GRIAS – Reniec (sede Huancayo), en coordinación con aliados estratégicos, entre ellos quienes integran la RDAD de Satipo. Estas campañas se desarrollan de manera gratuita.

Producto de estas campañas gratuitas se ha logrado documentar con el DNI a 10 mil 846 personas en la provincia de Satipo. Del total, los distritos pertenecientes al ámbito de intervención representan más del 90%, con 9 mil 125 personas documentadas, siendo el distrito de Río Tambo el mayor beneficiado, según se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 10
Satipo: Trámites de DNI por grupo de edad según distrito, 2017

Distrito	Menor de edad	Mayor de edad	Total	% del total
Satipo	660	423	1083	10%
Mazamari	384	222	606	6%
Pangoa	2184	1001	3185	29%
Río Tambo	2640	1611	4251	39%
Vizcatán del Ene	0	0	0	0%
Coviriali	379	141	520	5%
Llaylla	103	124	227	2%
Pampa Hermosa	171	126	297	3%
Río Negro	452	225	677	6%
6973		3873	10 846	100%

Fuente: Subgerencia de Registro Itinerante (SGRI – GRIAS – RENIEC – 2017).

Este número de campañas y trámites de DNI son el resultado del esfuerzo entre el Reniec y los demás actores de la red; pues a través de este espacio de gobernanza gestionan estas acciones que, partiendo del eje de la documentación, están orientadas a atender integralmente a estas comunidades nativas.

Un ejemplo concreto para medir el impacto de estas atenciones integrales impulsadas por la red es la “Feria de Servicios Públicos” desarrollada en agosto del 2017 en la Comunidad Nativa de Potosoteni. En esta feria, la red pudo atender a un total de 280 personas solo para trámites de DNI, procedentes de diferentes comunidades nativas de los distritos de Mazamari, Pangoa y Río Tambo; quienes además

recibieron diferentes servicios por parte de las instituciones que conforman la red.

Tabla 11
Trámites de DNI realizados en la Feria de Servicios Públicos: Satipo, 2017

nº	Comunidad Nativa	Días de Atención		
		24-agosto	25-agosto	26-agosto
1	Osherato	23	0	0
2	Samaniato	43	0	0
3	Saureni	34	0	0
4	Unión Puerto Ashaninka	0	31	0
5	Caperocía	0	28	0
6	Potsoteni	26	34	0
7	Boca Sanibení	0	0	19
8	Pichiquía	0	0	25
9	Chiquirení	0	0	17
		126	93	61
Cantidad de Trámites de DNI				

Fuente: RENIEC - Coordinación Regional GRIAS, sede Huancayo.

En suma, los datos presentados dejan en evidencia el carácter positivo de las acciones integrales impulsadas por la red, orientadas a mejorar el acceso a la documentación de las comunidades nativas. Sin embargo, aún existe un conjunto importante de las mismas que esperan ser atendidas. Este es el reto pendiente para la RDAD de Satipo. En la medida que este reto exige optimizar las estrategias de convocatoria, participación y prestación de servicios con un enfoque intercultural, se vuelven oportunidades de mejora para este espacio de gobernanza.

- En nuestro análisis, consideramos que la red es un espacio de gobernanza, ya que congrega a una diversidad de actores involucrados con la problemática de la indocumentación. Con

base en ello, construye propuestas con un enfoque de derechos, intercultural e interinstitucional, de forma participativa y democrática. Este hallazgo nos permite señalar que este espacio tiene como uno de sus grandes retos fortalecer aún más su legitimidad social y política en el territorio, a través de un marco normativo que lo convierta en el vehículo que reivindique los derechos sociales, civiles y políticos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad social del VRAEM – Junín. En este sentido, es interesante brindar algunas percepciones de algunos actores involucrados con respecto a la importancia de institucionalizar la red:

- Está dentro de nuestros objetivos y consecuentemente vamos a ponerle todo el empeño para que esto se formalice con la aprobación de la resolución del consejo, porque probablemente va a necesitarse un presupuesto para ello (Entrevista al Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad Provincial de Satipo - 2017).

- Todavía no está reconocida. Esta es la primera reunión que tenemos a nivel provincial, siendo lo primero que debemos hacer: elegir a los integrantes (presidente, entre otros) mediante un documento y luego formalizar con una resolución. Si no tenemos este contexto, esto va quedar en el vacío. Lo que tenemos que hacer es formalizar (la red). (Entrevista al Representante de Salud de la Municipalidad Provincial de Satipo – 2017).

- Lo planteado anteriormente se contextualiza en un escenario donde la RDAD ha priorizado, en una primera etapa, la construcción de un capital social que establece lazos de confianza y niveles de cooperación interinstitucional. Esto se enmarca en una agenda programática que responde a mejorar, progresivamente, los niveles de acceso a la documentación de las comunidades nativas del VRAEM - Junín. Sin embargo, dicho espacio de gobernanza

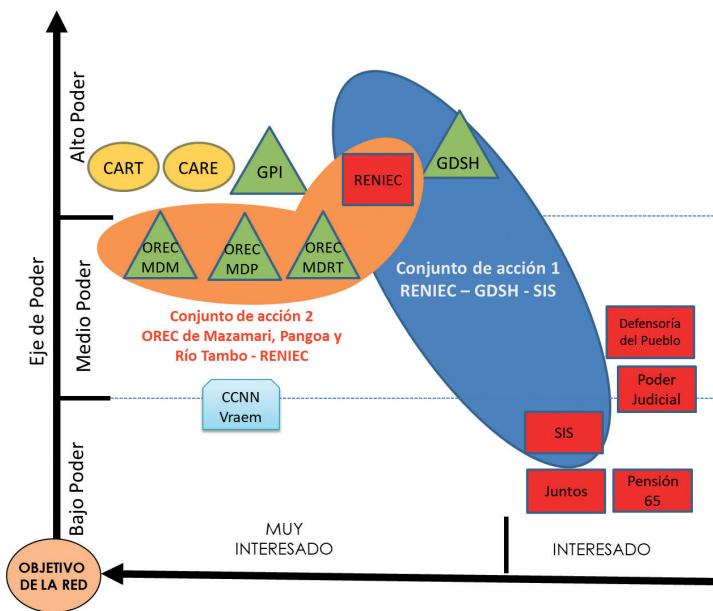
requiere dar un “gran salto” hacia la búsqueda del reconocimiento en el terreno institucional, debiéndose generar, para ello, un debate público en todo el ámbito provincial de Satipo.

- Otro hallazgo relevante que se ha identificado durante el proceso de la RDAD, desde la mirada del poder y la cogestión, es la presencia de los denominados conjuntos de acción. Estos son una categoría de análisis utilizada por Rodríguez Villasante (2006), quien plantea la existencia de un conjunto de actores que aparecen vinculados y cohesionados en la red bajo patrones comunes, compartiendo recursos e intereses. Sobre esa base, nos animamos a señalar que los conjuntos de acción son conexiones o interrelaciones entre diversos actores sociales que movilizan intereses (individuales e institucionales) y poder (conocimientos, capacidades y recursos), en el entramado de las redes que se establecen en los espacios de gobernanza. En este sentido, uno de los logros de la red ha sido que un conjunto de actores se ha articulado, intercambiando intereses, conocimientos, capacidades y recursos, lo que representa una base fundamental para garantizar procesos que buscan promover sujetos con derechos.

A continuación, presentaremos, gráficamente, algunos de los que consideramos fundamentales para el análisis:

- a) Conjunto de acción 1: SIS – Gerencia de Desarrollo Social Humano de la Municipalidad Provincial de Satipo – Reniec.
- b) Conjunto de acción 2: Reniec – Oficinas de Registro Civil de los distritos de Pangoa, Mazamari y Río Tambo.

Figura 5: Conjuntos de acción



Fuente: Elaboración propia

Con este gráfico queremos explicar con mayor detalle los conjuntos de acción, utilizando como recurso la matriz de sociograma⁷. En el caso del primero (a), se fue concretando debido a la relevancia que tiene el tema de documentación y de salud en la agenda social de las comunidades nativas del VRAEM. De ese modo, el Reniec, el SIS, la Gerencia de Desarrollo Social Humano de la Municipalidad Provincial de Satipo, confluyen sus esfuerzos e intereses institucionales para promover el acceso a la identificación y a los servicios integrales de salud. En relación

⁷ Sociograma: Es un instrumento de análisis rápido que nos permite realizar una tarea de identificación de actores, de clasificación, de relaciones y de su posicionamiento frente a un objetivo común. Técnica fundamental para gestionar participativamente. Aporta conocimiento de la dinámica de los actores involucrados (Salcedo, 2017).

con el segundo caso (b) presentado, se analizan los vínculos que sostienen los registradores civiles de las Municipalidades de Río Tambo, Mazamari y Pangoa con el Reniec. Es importante señalar que dichos actores están involucrados directamente en la resolución de la problemática de indocumentación, ya que, por un lado, los registros civiles emiten el Acta de Nacimiento y brindan soporte registral a los registradores civiles de comunidades nativas. Por el otro, el Reniec tiene como competencias el trámite y la emisión del DNI, así como el fortalecimiento de las capacidades de las y los registradores civiles a nivel nacional.

- En conclusión, estos conjuntos de acción son importantes porque permiten resolver problemáticas concretas que afrontan las comunidades nativas, siendo importante la labor que ha cumplido la red al haber encontrado caminos que brindan mejores oportunidades para el desarrollo de los ciudadanos del VRAEM, en relación con la obtención del Acta de Nacimiento y del DNI, así como en el acceso al aseguramiento universal de salud.
- Cabe señalar que existen factores que vienen limitando, en cierta medida, el accionar de la red como espacio de gobernanza en el territorio del VRAEM–Junín como, por ejemplo, el terrorismo y el narcotráfico. Es preciso indicar que en la zona del VRAEM, coexisten la ilegalidad y la violencia y, a su vez, se impone el autoritarismo como parte de la dinámica social, estableciendo con ello, valores y conductas que se van reproduciendo en la vida cotidiana de los pobladores de las comunidades nativas. Definitivamente, estos factores afectan el ejercicio pleno de los derechos sociales, políticos y económicos de la población mencionada. En este sentido, uno de los derechos que se ha vulnerado sistemáticamente en este territorio es el derecho a la identidad. Ante esta problemática identificada, la red ha logrado asumir el liderazgo brindando, a través del Reniec, el Documento Nacional de Identidad que es la llave que permite a las comunidades nativas acceder a los servicios que brinda el Estado.

- Es pertinente complementar lo expuesto con el testimonio de actores representativos, quienes nos manifestaron la importancia de la RDAD, en la nueva configuración de la vida social, política y cultural del VRAEM– Junín:

Si no tienes el Documento Nacional de Identidad (DNI), no puedes acceder a otros derechos, yo creo que es el principio de la presencia del Estado, porque el hermano asháninka sin DNI no es ciudadano, ya que no es reconocido a nivel nacional, pero con la identidad se le abre las puertas para participar en otros programas sociales. Yo creo que es la puerta de la entrada del Estado hacia la comunidad. De esta manera, el hermano asháninka ya es reconocido y es ciudadano peruano. Por ejemplo, este año van a hacer Censos Nacionales y si es que no tienes esa identidad, no te pueden reconocer, pero con el DNI definitivamente para mí es la puerta de la entrada para otros programas sociales que el Estado Peruano brinda (Representante de la Central Asháninka del Río Ene – 2017)

A través del Decreto Supremo 074-PCM se le da prioridad nacional al VRAEM, y pienso que eso se está dando a través de la red. Es interesante participar en la zona del VRAEM, porque no solo es una zona de violencia, terrorismo o narcotráfico; el VRAEM es progreso, es cultura, turismo, es lo que debemos rendir (Entrevista al Representante de la Municipalidad Distrital de Pangoa – 2017).

En términos sociales, en medio de este contexto conflictivo, surge la RDAD, como una respuesta a la crisis institucional que se evidencia en esta zona del VRAEM. Para ello impulsa mecanismos para acceder a los derechos fundamentales reconocidos por el Estado peruano, en particular al acceso a la identidad, materia del artículo.

Conclusiones. La identidad, tarea de todos: ¿qué nos deja la experiencia de la red?

Resolver la problemática del acceso a la documentación es crucial para acortar las brechas de exclusión social de las poblaciones más vulnerables del país. Para el caso de las comunidades nativas, ubicadas en la conflictiva

y compleja área del VRAEM-Junín, resulta hasta vital, pues garantiza condiciones básicas de subsistencia. Por ello, es necesario continuar con la tarea de repensar constantemente las rutas que puedan cambiar el escenario que caracteriza el proceso de la documentación, pues —como se anuncia en esta parte del artículo— el derecho a la identidad es “tarea de todos”. Esto se logra con la suma de voluntades y esfuerzos, tanto desde las diversas instituciones públicas del Estado (empezando por el Reniec) como de las diferentes organizaciones sociales vinculadas a la realidad de estas comunidades nativas.

De esta manera, a modo de conclusión, el proceso desarrollado por esta red coloca sobre la mesa tres elementos clave que evidencian el valor público generado.

El primero hace referencia a la red como vehículo para la concreción del derecho al nombre y a la identidad. Como hemos señalado, la presencia de espacios como esta red ha sido clave para avanzar en la documentación de las poblaciones pertenecientes a las comunidades nativas. Las 9 mil 125 personas (ubicadas en los cinco distritos objetivo de la red) que pudieron realizar sus trámites para obtener el DNI reflejan lo planteado. En ese total, también se encuentran las 280 personas que fueron atendidas, por ejemplo, en la Feria de Servicios Públicos, realizada en la Comunidad Nativa de Potsoteni.

Ahora bien, ¿cuál es valor público generado que se desprende de estos datos? Habría que afirmar que obtener el DNI significa para estas personas la consolidación de su derecho a un nombre y a su identidad. Sin embargo, la verdadera importancia de este logro radica en que, a partir de ello, estas mismas personas consolidan su condición básica de ciudadanos ante el Estado, accediendo —a su vez— al ejercicio de otros derechos fundamentales. Este es el primer aspecto del valor público que genera el trabajo de la red.

El segundo elemento que nos permite comprender las características del valor público generado por la red es la capacidad de convertir su accionar en un puente entre el Estado y una de las poblaciones más vulnerables. Gracias al trabajo de este espacio de gobernanza se acortan las distancias

y las barreras existentes entre la burocracia estatal y las necesidades y demandas de la población. Producto de esta premisa básica, la cual consiste en llevar el Estado (sus programas y servicios) hacia la misma comunidad y no a la inversa, se reducen barreras geográficas, económicas, administrativas y culturales.

La siguiente tabla ilustra de manera más clara cuánto aporta al bienestar de las comunidades nativas un trabajo como el impulsado por la red.

Tabla 12
Costos promedio desde la Comunidad Nativa de Potsofeni hasta las Agencias de RENIEC ubicadas en los distritos de Pangoa, Mazamari y Satipo

nº	Conceptos	Pangoa	Mazamari	Satipo
1	Pasajes (ida y vuelta) – fluvial y terrestre x persona	S/ 100	S/ 100	S/ 150
2	Horas viaje en ruta	12	12	15
3	Gastos varios (alimentación, hospedaje, etc.) /consumo diario mínimo por persona, en caso un ciudadano se desplace desde Potsofeni para realizar un trámite de DNI	S/ 60	S/ 60	S/ 60
4	Número de días que le demandaría a un ciudadano de Potsofeni realizar un trámite en la Agencia del Reniec más cercana (DNI, Acta de Nacimiento u otros)	3	3	3

Fuente: RENIEC, Coordinación Regional GRIAS, sede Huancayo

De la tabla 12 se pueden sacar otras conclusiones. Por ejemplo: 1) realizar un trámite, ya sea con el Reniec, el registro civil u otras instituciones, representa para el poblador promedio de esta comunidad nativa 280 soles (sin tomar en cuenta la familia completa) solo para el traslado y hospedaje

por tres días (sin contar los gastos que quizá exige el trámite a realizar); y 2) que un viaje, por ejemplo, a una Agencia del Reniec, toma entre doce y quince horas, lo que implica que este poblador pierde, probablemente, días de trabajo y tiempo con la familia. Esta situación, tristemente irónica, marca lo siguiente: las poblaciones más pobres terminan pagando el servicio más caro, pues nadie en Lima u otra ciudad —con seguridad— estaría dispuesto a invertir los casi trescientos soles que le cuesta un DNI a un habitante de Potsoteni. En ese sentido, este es otro elemento del valor público que genera el trabajo de esta red.

El tercer elemento presente en el valor público generado por la red es su sola existencia. Es decir, la red —al desarrollarse— se consolida como una nueva organización al servicio de las poblaciones más vulnerables de la provincia de Satipo. De ese modo, les permite contar con un espacio de gobernanza orientada a resolver diversas problemáticas, partiendo de la documentación. Su experiencia permite generar referentes en el territorio (y en perspectiva para el país) en pro de la concertación de esfuerzos, posicionamiento de agendas interinstitucionales y mecanismos de participación en el marco del fortalecimiento de la identidad y la ciudadanía.

Finalmente, resulta cardinal comprender que la generación de valor público va más allá de la materialización de mejoras en las condiciones de vida que obtienen las personas, a través de proyectos o programas (Bobadilla y Centurión; 2017). Desde nuestra perspectiva, las organizaciones, entendidas como medios y experiencias formativas y que se constituyen en procesos similares al objeto de estudio del presente artículo, también se convierten en valor público, ante las deficiencias y debilidades que pueda mostrar el Estado. La RDAD de la provincia de Satipo otorga a sus comunidades nativas, y a su población en general, una “herramienta institucional” y —principalmente— un recurso pedagógico para la generación de ciudadanía a través de la promoción de mecanismos democráticos y participativos, en aras de mejorar el acceso a la documentación y, por ende, otros derechos fundamentales.

Referencias bibliográficas

Bobadilla, P. y Centurión C. (2017). La Puesta en Práctica de la Gerencia Social. Una mirada desde los modelos de gestión de los programas y proyectos sociales. En *La Gerencia Social en la Práctica. Análisis de modelos de gestión de programas y proyectos sociales* (pp. 13-58). Pontificia Universidad Católica del Perú.

Constitución Política del Perú de 1993 (Perú). Recuperado de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf

GIZ (2013). *Guía Metodológica de Transversalización del Enfoque de Interculturalidad en Programas y Proyectos del Sector Gobernabilidad*. GIZ

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007). Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Recuperado de: <http://censo.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007). II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007. Recuperado de: <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0860/index.htm>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). VRAEM. Indicadores Demográficos, Sociales y Económicos 2014. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1421/libro.pdf

Klisberg, B. (1997). Hacia una gerencia social eficiente. *Algunas cuestiones claves. Revista de Administración Pública Uruguaya*, 19.

Ley N° 30346 del 2015. Ley de creación del distrito de Vizcatán del Ene en la Provincia de Satipo del Departamento de Junín. Diario Oficial El Peruano, Perú, Lima, 03 de octubre del 2015.

Mendoza W. & Leyva J. (2017). La economía del VRAEM, diagnóstico y opciones de política. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Municipalidad Provincial de Satipo (2016). *Memoria Annual 2016*. Recuperado de: <http://www.munisatipo.gob.pe/images/portaltransparencia/2017/MEMORIA2016.pdf>

Organización de los Estados Americanos (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Recuperado de: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spa.asp

Organización Internacional del Trabajo (1996). *Exclusión Social y Desigualdad en el Perú*. Organización Internacional del Trabajo (ed.).

Plaza, Orlando (2008). *Desigualdad, Pobreza y Desarrollo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (2012). *Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011 – 2015*. Reniec.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (2014) *De la Comunidad su Registro. Estudio sobre el funcionamiento de las Oficinas de Registro del Estado Civil en las comunidades nativas*. Reniec.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (2017) *Tesoro de Nombres Wampis*. Reniec.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (2017). *Protocolo para la Atención y Registro Intercultural de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana*. Reniec.

Rodríguez Villasante, T. (2006). Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social. En *REDES: Revista hispana para el análisis de redes sociales* 11(2). Recuperado de <https://revistes.uab.cat/redes/article/view/v11-n2-vilasante-martin>

Salcedo, E. (2017). Gestión de Redes. En Material de la Maestría en Gerencia Social. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sen, A. (2009). *Desarrollo y Libertad*. Planeta Ed.

Toranzo, C. (2006). *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. Friedrich Ebert Stiftung y Plural editores.

Tovar, T. (2016). *Investigación en Gerencia Social. Material de la Maestría en Gerencia Social*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sobre los autores

Carlos Loaiza Ortega es Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y egresado de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Cuenta con estudios en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública por la PUCP. Tiene experiencia en el sector público, promoviendo espacios de carácter interinstitucional e intersectorial, dirigido a poblaciones vulnerables.

Flor Chávez Zambrano es Contadora Pública Colegiada por la Universidad de Ciencias y Humanidades y egresada de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia en consultorías de gestión de costos y gestión financiera con el sector privado. Es docente universitaria.

Víctor Lara Hernández es Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y egresado de la maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con estudios en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública por la PUCP, The George Washington University y CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. Tiene experiencia en el sector público promoviendo espacios de carácter interinstitucional e intersectorial.

Correo electrónico:

Carlos Loayza Ortega: carlosrloayza@gmail.com

Flor Chávez Zambrano: flordecantuta.12@gmail.com

Víctor Lara Hernández: vlarah@gmail.com

Recibido: 12/04/2022

Aprobado para su publicación: 24/06/2022